PROVEDOR DE JUSTIÇA

BOAS PRÁTICAS NO CONTROLO MUNICIPAL DO RUÍDO

CONCLUSÕES DO INQUÉRITO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA

AOS MUNICÍPIOS

2012

ÍNDICE

SUGESTÕES DE BOAS PRÁTICAS NO CONTROLO MUNICIPAL 3

Preliminares 3

I - Considerações gerais 5

II - Afetação de recursos 8

III - Atividades ruidosas temporárias1 4

IV - Atividades permanentes 20

A) Controlo da utilização das edificações, suas frações e outros locais 20

B) Concentração de estabelecimentos de diversão em áreas com infraestruturas vetustas ou insuficientes 22

C) Espaços culturais e recreativos de usos múltiplos 27

V - Atividades ruidosas sazonais 28

VI - Ruídos de vizinhança 30

VII - Sinos e amplificadores sonoros 32

SUGESTÕES AO GOVERNO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA A RESPEITO DO CONTROLO MUNICIPAL DO RUÍDO 35

1. Equipamentos e pessoal especializado na fiscalização dos níveis de ruído 37
2. Encargos com ensaios e serviço público 38
3. Licenças especiais de ruído 40
4. Fiscalização 41
5. Regulação de atividades ruidosas 42
6. Medidas de polícia administrativa do ruído 44
7. Instrumentos de gestão territorial, mapas de ruído e planos de ação 47

INQUÉRITO AOS MUNICÍPIOS SOBRE PREVENÇÃO E CONTROLO DO RUÍDO 48

SECÇÃO 1: Justificação e considerações preliminares 48
SECÇÃO 2: Recursos humanos e equipamentos 56
SECÇÃO 3: Queixas às autoridades municipais por incomodidade Sonora 62
SECÇÃO 4: Licenças especiais de ruído 72
SECÇÃO 5: Fiscalização 96
SECÇÃO 6: Regulação de atividades ruidosas permanentes 105
SECÇÃO 7: Medidas de polícia administrativa 126
SECÇÃO 8: Planeamento municipal e ruído 136
SECÇÃO 9: Ruído de vizinhança 153
SECÇÃO 10: Avaliação e linhas de aperfeiçoamento administrativo e legislativo 161

SUGESTÕES DE BOAS PRÁTICAS NO CONTROLO MUNICIPAL DO RUÍDO

CONCLUSÕES DO INQUÉRITO DO PROVEDOR DE JUSTIÇA AOS MUNICÍPIOS

Preliminares

Analisados os contributos apresentados na consulta pública da versão preliminar do Relatório sobre o Inquérito ao Controlo Municipal do Ruído[1], que teve lugar entre 27/11 e 15/12/2012, e considerando o propósito determinante desta iniciativa, que contou com a participação de cerca de 250 municípios, estamos em condições de apresentar um conjunto de boas práticas administrativas, algumas observadas na atividade de algumas câmaras municipais, outras sugeridas por este órgão do Estado a respeito de situações concretas que constituem objeto de queixa.

A Lei n.º 9/91, de 9 de abril, recentemente revista pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro, incumbe o Provedor de Justiça no exercício de uma inestimável

[1] http://www.provedor-jus.pt/?idc=83&idi=15075

tarefa de «procurar, em colaboração com os órgãos e serviços competentes, as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e ao aperfeiçoamento da ação administrativa» (artigo 21.º, n.º 1, alínea c)).

O reconhecimento da poluição sonora, não apenas como fator de perturbação da ordem pública, mas também como agressão a direitos, liberdades e garantias pessoais, justifica uma intervenção pública preventiva e reativa cujo grau de eficácia é, nessa justa medida, um indicador da prioridade atribuída à defesa e promoção dos direitos do homem nas políticas públicas.

A descentralização administrativa nos municípios satisfaz a objetivos constitucionais de pluralismo democrático, subsidiariedade e eficiência. A posição institucional do Provedor de Justiça, como órgão nacional, permite-lhe um olhar privilegiado sobre a atividade de todos os municípios, de norte a sul, do interior ao litoral, do continente aos arquipélagos, e que se julga dever ser um elemento de crítica construtiva.

As sugestões de boas práticas expostas de modo algum retiram interesse às conclusões sobre muitos outros aspetos enunciadas no Relatório do Inquérito. É o caso dos mapas de ruído e sua articulação com os instrumentos de gestão territorial. Ali se encontram, por outro lado, dados estatísticos relevantes, cuja consulta se sugere.

I

Considerações gerais

1) Apesar de a ordem jurídica não poder garantir um direito ao silêncio, a preservação do sono e de um mínimo de tranquilidade no interior das habitações integra o conteúdo essencial do direito fundamental a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado (artigo 66.º, n.º 1, da Constituição).

2) A exposição a níveis excessivos de ruído não é uma questão puramente privada e compromete, não só direitos económicos, sociais e culturais, como também alguns direitos, liberdades e garantias, designadamente a integridade moral e física das pessoas (artigo 25.º, n.º 1) e reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º, n.º 1). A lesão continuada por ruído excessivo pode revelar-se um trato desumano contra a integridade e a saúde física e mental, cuja proibição (artigo 25.º, n.º 2) não deve simplesmente opor-se ao emprego da força pública, antes cumprindo alargar a respetiva força jurídica às entidades privadas (artigo 18.º, n.º 1).

3) Assim se justifica a criminalização por danos substanciais imputados à poluição sonora (artigo 279.º, n.º 1, do Código Penal).

4) O ruído é hoje comumente reconhecido como um dos fatores dominantes na degradação do ambiente urbano. A lesão reiterada ou prolongada do sono e tranquilidade tem consequências sérias e gravosas no desempenho profissional, no rendimento escolar e na saúde psíquica e física. O repouso dos trabalhadores é, aliás, objeto de um direito fundamental (artigo 59.º, n.º 1, alínea d), da Constituição).

5) Insiste-se, pois, em que a proteção contra o ruído excessivo deve ser tratada como uma questão de interesse público e não, simplesmente, como circunscrita a conflitos entre particulares. Algo que, avisadamente, a Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril) gravou no artigo 22.º, n.º 1, usando a expressão «luta contra ao ruído» para obrigar a uma política pública ambiental específica que salvaguarde a saúde e o bem-estar das populações, seja por correções na fonte ruidosa, seja através de um prudente ordenamento da localização de atividades presumidamente ruidosas.

6) Isto, sem prejuízo de a aplicação de normas civis pelos tribunais e julgados de paz, quer para defesa dos direitos de personalidade (artigo 70.º do Código Civil), como também no quadro das relações jurídicas entre proprietários (artigos 1346.º e seguinte do Código Civil), dever ser explicada e encorajada, considerando a especial adequação destes meios a atividades ruidosas de natureza doméstica.

7) Algumas medidas legislativas de simplificação administrativa, designadamente o denominado Licenciamento Zero (Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril) têm por efeito reduzir a densidade do controlo preventivo de operações urbanísticas, instalação de estabelecimentos ou início de atividades, mas estas alterações não devem redundar em prejuízo do interesse público na contenção do ruído. Perante estes regimes jurídicos, o Regulamento Geral do Ruído (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro) apresenta-se como lei especial, por conseguinte não revogado nem derrogado senão onde expressamente se determine (artigo 7.º, n.º 3, do Código Civil).

8) Níveis menos empenhados de combate e prevenção do ruído em alguns municípios não podem mais ser justificados pela necessidade de adaptar meios a novas incumbências. As atribuições municipais na prevenção e combate à poluição sonora remontam, pelos de forma sistematizada, ao Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de junho. Ao cabo de 25 anos, o exercício efetivo dos poderes de polícia administrativa do ruído, os meios técnicos e a formação de pessoal devem ser avaliados em cada organização municipal.

9) Mostra-se essencial prestar informação oportuna, clara e completa sobre os procedimentos a adotar perante uma situação de incomodidade ruidosa. Os lesados devem dispor de fácil acesso às câmaras municipais e às autoridades policiais sem receio de cuidarem de uma questão de somenos importância. Os prazos de resposta, as operações preparatórias de eventual procedimento de caraterização do ruído perturbador, devem ser divulgados e, bem assim, quaisquer desenvolvimentos significativos na investigação. Devem ainda ser advertidos das limitações da atuação administrativa e da necessidade de prestarem a colaboração necessária à correta caraterização da incomodidade.

10) Julga-se de incentivar, sempre que possível, o diálogo entre o queixoso e o responsável pela propagação do ruído, privilegiando-se, numa primeira fase, a tentativa de resolução amigável do conflito, por contenção das emissões sonoras. Os sistemas públicos de mediação, recentemente firmados na Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, podem vir a revelar-se um instrumento muito idóneo (artigos 30.º e seguintes), a este propósito.

11) As autoridades municipais não devem porém alhear-se e relegar para essa esfera o que lhes compete determinar no exercício do poder público. Para o

efeito deve ser fixado um prazo ajustado às circunstâncias concretas. Expirado este prazo sem que se obtenham desenvolvimentos significativos na perspetiva da debelação da incomodidade, a Administração Pública deve atuar com firmeza e prontidão.

12) Sempre que possível, é de proteger a identidade e a confidencialidade dos queixosos e dos reclamados.

13) No domínio do planeamento territorial, devem os municípios suprir o atual défice na classificação de zonas sensíveis e mistas, na elaboração de planos de redução do ruído, na apresentação de relatório sobre ambiente acústico.

14) Impõe-se, ainda, no que respeita à elaboração de mapas estratégicos de ruído e de planos de ação relativos a grandes aglomerações, dar cumprimento às obrigações previstas no Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho.

II

Afetação de recursos

15) Em cada organização municipal, deve ser reforçada a coordenação de meios e, sobretudo de informação, entre os departamentos urbanísticos e os departamentos ambientais e, por seu turno, entre estes e as polícias municipais, quando tenham sido instituídas no concelho. Frequentes disfunções observadas neste domínio devem começar por ser supridas ao nível

das autorizações de utilização de edifícios ou suas frações autónomas, principalmente quando se trate de autorizações requeridas para alterar a anterior utilização (artigo 62.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação republicada com o Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março).

16) Merece ser ponderada a conveniência em atribuir à Polícia de Segurança Pública, à Guarda Nacional Republicana e às polícias municipais, onde existam, meios que lhes permitam uma simples constatação/registo da intensidade do ruído propagado pelo evento, para melhor permitir aferir da procedência de queixas. Na verdade, é impraticável, na maioria das perturbações imputadas a atividades temporárias, proceder à verificação do critério da incomodidade sonora, que obriga a ensaios vários, em diferentes ocasiões. Não se encontrando as atividades temporárias sujeitas a limites acústicos (exceto quando assumam duração superior a um mês), não se cuidaria de medir, de forma exata e normalizada, o ruído. Tratar-se-ia apenas de registar, de imediato, a maior ou menor intensidade das emissões sonoras, a fim de que os serviços municipais que deferem as licenças possam estimar o impacto da atividade e ponderar a suficiência e a adequação das medidas impostas. Cuidar-se-ia de conferir formação especializada a pessoal da polícia municipal e/ou, eventualmente, aos agentes da Guarda Nacional Republicana, em especial, aqueles que incorporam o Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente, em termos que lhe permitam avaliar sumariamente a gravidade. A ser observado um ruído especialmente perturbador, não se vê porque não possa a autoridade policial determinar, desde logo, a suspensão da atividade,

algo que faz com demasiada parcimónia, apesar do disposto no artigo 18.º e no artigo 24.º do Regulamento Geral do Ruído.

17) Em face da precariedade dos recursos disponíveis, devem ser estabelecidas prioridades na atuação municipal, mas sem privar a necessidade coletiva de polícia do ruído dos seus mínimos essenciais. A vida em sociedade comporta uma margem tolerável de incomodidade e, sobretudo, em aglomerados densamente povoados é expectável algum ruído. Todavia, sempre que é desnecessário, excessivo em volume ou duração ou ocorre em períodos mais sensíveis, não deve ser tolerado, privilegiando-se o exercício dos poderes de autoridade pública.

18) Considerando que a maioria das perturbações da tranquilidade ocorre ao entardecer e no período noturno, julga-se necessário assegurar a disponibilidade de um serviço noturno, por concertação entre a autoridade municipal e as forças de segurança (agentes policiais e municipais e, eventualmente, técnicos de ruído), sem o que se mostra comprometida a celeridade, a eficácia e a objetividade na resposta às lesões.

19) No âmbito da fiscalização do ruído, cabe às câmaras municipais assegurar a recriação das condições típicas do exercício da atividade incómoda, com incidência no período de maior incomodidade, pelo que se torna necessário obter informação prévia e esclarecedora da parte dos queixosos.

20) Se estes objetam que a medição do som não é credível por não terem sido recriadas as usuais condições de funcionamento, deve procurar aferir-se da razoabilidade de tal objeção. Na dúvida, devem procurar-se evidências junto de

terceiros (v.g. GNR e PSP), garantindo a imparcialidade no procedimento. Cumpre aos serviços municipais providenciar por que o autor da incomodidade não tenha conhecimento prévio das datas em que as medições acústicas têm lugar, a fim de prevenir que sejam adulteradas as condições habitualmente observadas, tendo em vista obter emissões sonoras de menor intensidade.

21) Quando as medições acústicas sejam realizadas por prestadores de serviços adjudicados pelos municípios, é aconselhável o acompanhamento por técnicos municipais, para aferir da credibilidade do procedimento. A medição do ruído efetivo pressupõe que todas as fontes sonoras objeto da queixa estejam em funcionamento. Com base nas declarações do queixoso e na natureza da atividade, deverão ser reconstituídos os fatores típicos da incomodidade (v.g. divulgação de música, exploração de pista de dança, equipamento ruidoso, clientela e lotação do estabelecimento).

22) Atenta a exiguidade dos equipamentos disponíveis e do pessoal com formação, o exercício dos poderes de fiscalização e controlo do ruído deve privilegiar as situações de incomodidade grave, o ruído recorrente e intenso. Afigura-se legítimo que, na falta de indícios de ruído significativo, por observação no local e em face da natureza de algumas atividades, as câmaras municipais se abstenham de empreender ensaios acústicos.

23) O depósito de uma caução (cuja norma do Regulamento Geral do Ruído – artigo 25.º - continua por regulamentar pelo Governo) ou o pagamento de uma taxa ou de um preço por parte do munícipe que reclama do exercício de uma atividade ruidosa pode constituir um impedimento à caraterização da incomodidade, melhor se compreendendo que tais medições constituam um

ónus de quem aufere o proveito económico da exploração supostamente ruidosa. Há que rever as taxas fixadas em alguns municípios, seja por representarem um encargo demasiado oneroso para os queixosos, seja por porem em crise o caráter bilateral da taxa, por não se traduzirem numa contrapartida pela prestação de um serviço (artigo 4.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária – aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro).

24) Recorde-se que a Portaria n.º 326/95 (2.ª série), de 4 de outubro, que habilitava, sem mais, a estipulação de encargos sobre os reclamantes ou queixosos, encontra-se expressamente revogada, sob recomendação do Provedor de Justiça (Recomendação n.º 18/B/99, de 2 de junho[2]), citada, de resto, no seu preâmbulo, pelo Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro.

25) Importa considerar que o ruído é, não raro, um efeito próprio ou colateral de uma atividade lucrativa, mas cujos custos são suportados por terceiros, alheios às receitas.

26) A Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana, de modo a exercerem com maior eficácia os poderes dos seus agentes na prevenção e repressão da poluição sonora, beneficiam certamente com iniciativas municipais de formação sobre o ruído e de sensibilização para a gravidade das perturbações resultantes da exposição ao ruído excessivo. O conhecimento recíproco entre os agentes das forças de segurança e os agentes municipais, propiciado por este tipo de ações, contribui decerto para uma melhor coordenação.

[2] http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=2206

27) A eliminação tendencial dos procedimentos de controlo prévio das atividades ruidosas permanentes, a benefício da simplificação administrativa, como o já citado Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, pode frustrar, em larga medida, o cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 13.º do Regulamento Geral do Ruído. Impõe-se incrementar o exercício do controlo sucessivo, conferindo às autoridades municipais/policiais meios que agilizem a caraterização do ruído perturbador, em caso de reclamação por lesão do descanso.

28) Afigura-se vantajosa a concertação de vários municípios na fiscalização do cumprimento do Regulamento Geral do Ruído. Encontraram-se casos de associações de municípios que partilham entre si um conjunto de meios técnicos e humanos necessários à prossecução dos ensaios de incomodidade, com vantagem assinalável para a contenção de custos.

29) Importa ainda estabelecer mecanismos que confiram credibilidade aos exames de medição acústica realizados a pedido do promotor da atividade incómoda, por imposição administrativa, designadamente, mediante o acompanhamento dos serviços municipais, o que permite, em alguns casos, desonerar as câmaras municipais, dos encargos, nada despiciendos, com as medições.

30) Em particular, justifica-se assegurar a medição dos níveis habituais de ruído, o que supõe que os mesmos não sejam distorcidos por ocasião da sua quantificação, por exame acústico, de forma a obter registos de menor intensidade. A recriação das condições usuais ou do exercício típico do uso incómodo postula a obtenção de informação prévia e clara da parte do queixoso. Importa conhecer o período de especial incomodidade e os fatores

que são apontados na sua origem, algo que o reclamante ou queixoso deve especificar, por escrito.

III

Atividades ruidosas temporárias

31) A licença especial de ruído (artigo 15.º do Regulamento Geral do Ruído) não pode ser considerada como a alienação municipal da tranquilidade pública, mediante a liquidação de uma taxa. O facto de a licença conferir licitude a uma atividade que, de outro modo, representaria uma infração contraordenacional, não permite perder de vista o seu caráter excecional.

32) De outro modo, corre-se o risco de a taxa a liquidar por conta da licença especial de ruído estimular o seu deferimento multiplicado, a fim de angariar receitas públicas, mas sem contrapartidas para os lesados.

33) O deferimento de licenças especiais de ruído, ainda que em estrita conformidade com a lei, não isenta os municípios da eventual responsabilidade civil por prejuízos imputados a sacrifícios especial e anormalmente impostos. Logo que um tribunal condene um município com fundamento no artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, seguir-se-á, provavelmente, um aumento exponencial de ações administrativas comuns propostas com pedido e causa de pedir semelhantes.

34) As licenças especiais de ruído que se abstenham de estipular condições individuais e concretas mostram-se inválidas, pois constituem uma forma de renúncia ao exercício de uma competência: a aplicação de norma geral e abstrata por meio de ato administrativo (artigo 29.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo). O ato é tão mais lesivo dos direitos e interesses legalmente protegidos quanto deixe por circunscrever os termos e condições da atividade ruidosa excecionalmente permitida.

35) Hão de fixar-se condições concretas e adequadas à debelação da incomodidade. Para tanto, impõe-se que seja devidamente identificado o evento, as atividades que o mesmo comporta e ponderado o seu impacto sonoro.

36) Estimam-se como inadequadas condições observadas no Inquérito e que estipulam «observância dos limites previstos no RGR», «dever de adotar medidas de prevenção ou debelação». As atividades ruidosas temporárias não conhecem uma limitação quantitativa específica (art.15.º, n.º 5, *a contrario sensu*), nem há condições para proceder a medições de ruído quando ele se circunscreve a um período reduzido. Por conseguinte, nessa medida, a remissão mostra-se vazia de sentido útil. As condições a prescrever, nos termos do artigo 25.º, n.º 2, devem ser concretas e especificadas, evitando fórmulas genéricas rotineiras.

37) Entre as condições expressas e tidas por adequadas ao objetivo de preservação da tranquilidade contam-se a partir do Inquérito: «divulgação da música em sentido contrário ao aglomerado, a limitação das fontes sonoras, localização e orientação das saídas de som, utilizar apenas colunas de

pequena potência, espalhadas pela zona, de modo a que o evento audível por todos os que se encontram no local».

38) Entre as licenças de obras, regista-se como positivo o «cumprimento de medidas de minimização e planos de monotorização previstos na DIA, informação aos moradores, proibição de uso de certos equipamentos, limitação de atividades mais ruidosas ao período diurno, orientação de fontes sonoras, limitações de campo sonoro».

39) Assinalam-se algumas outras práticas que parecem positivas, podendo servir de paradigma ao contribuir para o melhor controlo das atividades ruidosas temporárias:

a. Algumas licenças preveem a obrigação de o promotor dar conhecimento da própria emissão de licença às autoridades policiais.

b. Outras preveem o procedimento a adotar em caso de reclamação, tal como, diminuir imediatamente o volume do som ou cessação do uso[3].

c. Uma determinada licença da Câmara Municipal de Marvão dá conta das objeções coletivas: «a população manifesta o seu desagrado com o excesso de ruído. Deverá V. Exa controlar o

[3] A C.M. de Caldas da Rainha estipula que a licença pode ser considerada sem efeito no caso de receção de reclamação por excesso de ruído, no interior e no exterior da instalação. A C.M. de Nelas dispõe na licenças especiais de ruído que «caso alguém da vizinhança reclame do ruído produzido, deverá adotar as medidas adequadas para reduzir na fonte do ruído e se as autoridades policiais o entenderem, deverá cessar a festa de imediato».

excesso a partir das 3.00 h, ou limitar, no futuro, a licença de ruído até às 2 horas».

d. A Câmara Municipal de Odivelas afirma estipular a redução da emissão sonora ou a cessação da atividade quando seja reclamada, determinando a publicitação do alvará no exterior, divulgando os condicionantes e a possibilidade de suspensão a pedido.

e. A Câmara Municipal de Portimão afirma adotar uma posição que se mostra bastante adequada à excecionalidade das licenças especiais de ruído: em caso de reclamações, em regra não emite outra licença para a mesma atividade no mesmo local.

f. Por seu turno, a Câmara Municipal de São Brás de Alportel exibe um aditamento a uma licença especial de ruído, dando conta de que, por motivo de reclamações apresentadas na primeira noite do evento, por incumprimento do horário autorizado, veio a ser reduzido o horário autorizado nas duas noites subsequentes.

g. A Câmara Municipal de São João da Madeira faz saber no alvará que deve ser assegurado o contacto permanente com os responsáveis pelo evento para que, em caso de incomodidade, seja de imediato tomada conta da ocorrência e restabelecido o bem-estar da população. É identificado na licença especial de ruído o responsável e o seu telefone móvel.

40) É certo que as festas tradicionais justificam algumas perturbações e ninguém pode invocar um direito ao absoluto silêncio alheio, mas não é menos verdade que os moradores não ficam desincumbidos de cumprir os seus deveres

laborais ou escolares, depois de não terem dormido, sobretudo na véspera de dias úteis. É desejável que à generalidade das festas tradicionais, sobretudo àquelas que se prolongam por vários dias e noites, sejam fixadas localizações rotativas em cada ano para os recintos improvisados, de modo a distribuir de modo mais diversificado o sacrifício com a incomodidade imputada ao ruído. Sempre que a localização exata seja absolutamente necessária ao cumprimento da tradição religiosa ou secular, popular ou erudita, académica ou corporativa, a contenção deve ser estipulada com maior rigor.

41) Por outro lado, as grandes concentrações devidas a espetáculos com música ao vivo, principalmente quando a produção seja de natureza comercial, devem garantir aos moradores nas imediações dos recintos o alojamento dos seus agregados familiares em local afastado e em instalações dignas e apropriadas.

42) As licenças para espetáculos devem especificar rigorosamente o local ou os percursos, caracterizar o recinto, os grupos musicais e a potência dos equipamentos de amplificação. Nunca é demais ter em conta o especial dever de vigilância contra os mais variados riscos e que recai sobre as autoridades municipais ao licenciarem um recinto, pois se presume terem vistoriado as suas condições (Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 202/2012, de 29 de agosto).

43) Seria desejável fixar um contingente para a atribuição de licenças especiais de ruído, estabelecendo-se um limite por eventual referência à localização do evento e sua natureza e ao seu promotor. Isto, de modo a não sacrificar sistematicamente os moradores vizinhos de locais privilegiados para grandes concentrações ruidosas. Neste âmbito ponderar-se-ia a densidade populacional

e os índices de ruído da zona e a viabilidade de serem executadas medidas mitigadoras da incomodidade.

44) No domínio da fiscalização das atividades ruidosas temporárias, é de incentivar a iniciativa dos serviços municipais em requerer a colaboração das autoridades policiais, facultando-lhes conhecimento do teor de todos os alvarás de licenças especiais de ruído concedidas[4].

45) Essa notificação, porém, não pode eximir totalmente os serviços municipais dos deveres de fiscalização, em melhor posição de ajuizar do respeito por condições técnicas fixadas e do impacto ambiental do evento. Cabe-lhes exercer maior vigilância perante atividades suscetíveis de causar maior incomodidade, em função da potência do equipamento, das especiais condições de propagação do ruído - quanto a eventos na via pública e demais lugares públicos ou em espaços abertos – do historial de reclamações e outras circunstâncias de que tenham conhecimento.

46) Devem as autoridades municipais acautelar o cumprimento dos valores limite constantes do disposto no artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento Geral do Ruído, quando da realização de um evento de iniciativa municipal, cabendo-lhes adotar os meios e procedimentos técnicos para o efeito ajustados.

[4] A prática de transmissão sistemática do teor das licenças especiais de ruído à autoridade policial melhor alertará os agentes para a ocorrência de atividades ilícita, por falta de ler ou desrespeito dos seus condicionantes.

47) Os municípios não podem dispensar-se de executar ensaios acústicos para aferir dos níveis de incomodidade das atividades ruidosas temporárias, em especial quando os índices de ruído assumam particular expressão.

48) Cuidar-se-ia ainda de fiscalizar o exercício de atividades ruidosas temporárias e de incentivar o poder de suspender o uso, conferido às autoridades policiais, nas situações em que não seja exibida licença especial de ruído ou não se mostrem observadas as suas condicionantes.

IV

Atividades permanentes

A) Controlo da utilização das edificações, suas frações e outros locais

49) A designação genérica de comércio no conteúdo das autorizações de utilização (e sobretudo, em antigas licenças) não deve considerar-se como suficiente para instalar estabelecimentos ou praticar atividades que se encontrem subordinadas a normas específicas, como é o caso da atividade de restauração. O conceito urbanístico de comércio não pode ser delimitado a partir das normas privadas de direito comercial, designadamente por apelo à noção jurídica de ato de comércio (artigo 2.º do Código Comercial), antes deve circunscrever-se a atividades económicas limitadas à compra e venda de bens já produzidos ou confecionados.

50) É indispensável não confundir a verificação dos requisitos acústicos dos edifícios, prevista no artigo 12.º, n.º 5, do RGR, e cujo objeto é a construção e suas qualidades de isolamento, com a verificação dos níveis de ruído imputados a uma determinada atividade.

51) Decerto que uma boa parte dos problemas causados pela exploração de atividades ruidosas no período noturno, em particular quando se registam elevadas aglomerações (v.g. Santos-O-Velho, Bairro Alto e Cais do Sodré, em Lisboa, Quarteira, em Loulé, Praia da Rocha, em Portimão), não se colocaria se a autoridade municipal atuasse de forma preventiva, impedindo a abertura de portas ao público sem licença nem autorização de espécie alguma.

52) Uma pronta atuação perante obras ilegais ou o início do funcionamento em condições irregulares, consolidada numa prática reiterada, produziria efeitos na dissuasão de comportamentos análogos. O facto de o pedido de licença ou de legalização se encontrar em apreciação deve fazer presumir que a atividade não satisfaz aos requisitos de segurança e salubridade. Se as autorizações, licenças e comunicações prévias não servirem para inverter esta presunção, é de questionar para que servem.

53) Nas atuais circunstâncias assiste-se por vezes a uma prática baseada num sentimento difuso de impunidade: a exploração inicia-se, relegando-se a legalização para um momento posterior ou protelando-se indefinidamente no tempo a regularização. Criou-se a convicção de que, uma vez abertas as portas do estabelecimento, este se mantém em funcionamento. A inércia ou a morosidade na adoção de medidas de polícia reveste-se de particular

gravidade perante as reclamações de numerosos moradores. Ao omitir as providências necessárias à reposição da ordem pública, os poderes públicos são cúmplices na perturbação do bem-estar dos munícipes, o que fundamenta eventual pretensão de ressarcimento dos prejuízos causados a terceiros. Nestas circunstâncias, o dever de atuar decorre da constatação da ilegalidade no funcionamento e, bem assim, da obrigação de prestar uma resposta às queixas dos moradores. Nestes casos, as limitações que obstam à pronta realização de medições, parecem aconselhar o vigoroso exercício dos poderes de polícia administrativa.

54) E é equívoco considerar que a ordem de cessação de utilização e mesmo o despejo administrativo transitem para o município a responsabilidade civil pela guarda dos bens encontrados no interior dos estabelecimentos, algo que é invocado, por vezes, como razão para não adotar essas medidas. A ilicitude da atividade inverte o risco, além de que as autoridades municipais não são investidas como depositárias, desde que notificados os possuidores para, em tempo, removerem os seus equipamentos.

B) Concentração de estabelecimentos de diversão em áreas com infraestruturas vetustas ou insuficientes

55) Os poderes públicos dispõem de competências para, de algum modo, introduzir maior justiça na distribuição dos encargos e benefícios com a concentração de bares nos centros históricos, cada vez mais procurados por este ramo da atividade económica.

56) Neste sentido, o Provedor de Justiça teve oportunidade de sugerir o exercício do poder regulamentar na fixação dos horários (artigo 3.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio). Posta em causa a qualidade de vida dos moradores, dispõe a lei que a redução dos horários se converte num dever, depois de algumas consultas que, apesar de obrigatórias, não vinculam as câmaras municipais.

57) Opor-se-á que antecipar o encerramento dos bares não impede que os consumidores continuem na via pública a causar distúrbios e ruído. Todavia, encerrados mais cedo, mais cedo também deixarão de dispensar bebidas e música, o que, de algum modo, contribui para que a dispersão seja antecipada.

58) Por outro lado, o ruído na via pública será mais justificadamente controlado pela Polícia de Segurança Pública, após o encerramento dos estabelecimentos.

59) E importa não esquecer o funcionamento ruidoso com portas e janelas abertas para o exterior, fazendo da via pública plateia de espetáculos ao vivo com música em som elevado. Esta continuidade entre o interior e a via pública permite subverter as regras sobre a lotação, pois muitos não se abstêm de continuar a vender bebidas, mesmo depois de excedida a taxa de ocupação. Alguns disponibilizam copos em plástico, o que é benéfico do ponto de vista da segurança, mas fomenta o consumo no exterior. A identificação do estabelecimento nos copos usados pode contribuir para uma maior responsabilização dos agentes económicos.

60) Não podem as câmaras municipais ficar-se pela limitação do horário de estabelecimentos que mantêm funcionamento irregular sob pena de ignorarem o perigo que o funcionamento desordenado destes estabelecimentos comporta para a urbanização, a estética, a salubridade, a segurança e a tranquilidade públicas. Vale a pena insistir em que na falta de licenciamento municipal, há de presumir-se o incumprimento dos requisitos fixados à instalação e ao funcionamento destes espaços de diversão.

61) Não devem as câmaras municipais abster-se de cessar a utilização de edifícios ou suas frações por estabelecimentos urbanística e ambientalmente clandestinos, sob pena de favorecer os seus proprietários em face dos agentes económicos que prestam os mesmos serviços em cumprimento dos requisitos legais e regulamentares com os encargos que isso representa. Limitar o horário de estabelecimentos irregulares é legitimar o seu funcionamento, admitir a sua existência ao arrepio da ordem jurídica.

62) Um esforço de maior coordenação entre os serviços municipais – de urbanismo, ambiente, turismo e atividades económicas – é algo que, muito provavelmente, aproveitará a todos, garantindo o direito ao descanso e à segurança dos cidadãos que residem ou circulam nessas áreas. Reuniões entre os técnicos e dirigentes desses serviços, como dos departamentos jurídicos e das polícias municipais podem certamente contribuir para uma ação mais eficiente.

63) A restrição do horário é uma medida apta a estimular a dispersão de tais concentrações com maior antecedência. Todavia, poderá perder a sua

eficácia se aplicada apenas a um ou outro estabelecimento mais problemático, em lugar de revestir um alcance genérico, estendendo-se ao conjunto de estabelecimentos de diversão situados numa dada área geográfica. É que, encerrado apenas um ou dois dos espaços, os seus clientes tenderão a pernoitar em outro concorrente que, situando-se na mesma artéria ou na artéria contígua, pratica um horário mais dilatado. Não seria de excluir porventura, a ponderação de um regulamento municipal aplicável a áreas geográficas com elevada concentração de estabelecimentos de diversão, determinando uma rotação dos horários de encerramento e com a estipulação de meios de responsabilidade solidária dos proprietários pelo ruído causado na via pública.

64) Na verdade, a concentração de um elevado número de estabelecimentos de restauração e bebidas no mesmo espaço geográfico – designadamente, em zonas habitacionais - parece não se compadecer com a aplicação de medidas de polícia, por natureza pontuais e provisórias, por parte da autoridade policial. Em zonas habitacionais com elevada concentração de estabelecimentos, a medida de limitação do horário deve ser equacionada, por referência a estabelecimentos de bebidas, e, quando assim se justifique, a estabelecimentos de venda a retalho com funcionamento no período noturno. Esta medida concorrerá para debelar os inconvenientes inerentes à indústria de diversão e à venda de bebidas alcoólicas para consumo fora de portas.

65) A preferência por antigas zonas industriais pode ser fomentada pelas autoridades municipais para localizar a concentração de estabelecimentos noturnos.

66) Considera-se oportuna a aprovação de regulamentação municipal que interdite o consumo de bebidas alcoólicas na via pública, fora de esplanadas e outros recintos autorizados. O consumo avulso de bebidas alcoólicas na via pública suscita especiais preocupações, no que concerne aos aspetos de segurança, salubridade e ordem pública. De par com os desacatos e distúrbios frequentemente levados a cabo pelos jovens na via pública, acarreta lesão intolerável para a qualidade de vida, o abandono de resíduos pela clientela que, pela noite dentro, se vão acumulando no espaço pedonal, em detrimento da higiene e salubridade. Pondera-se, ainda, que deva impor-se aos estabelecimentos manterem as portas fechadas, de modo a obstar que, uma vez perfeita a lotação, a prestação de serviços se prolongue para o exterior do estabelecimento: a via pública. A administração do domínio público municipal encontra-se confiada ao órgão executivo do município (artigo 64.º, n.º 7, alínea b), da Lei n. º 169/99, de 18 de setembro) e não deve haver receio em exercer a autoridade fundada na legalidade democrática desde que sem autoritarismo. A ocupação da via pública, com carácter regular, para o exercício de determinadas atividades não está nem pode estar isenta de restrições. Há uma ação persuasiva a levar a cabo de modo a criar a consciência de que a via pública não é 'terra de ninguém', antes constituindo um espaço de socialização para todos.

67) A prestação de serviços de restauração ou bebidas em espaço demarcado na via pública, adjacente ao estabelecimento, depende de prévio licenciamento municipal. A via pública destina-se, por natureza, à circulação dos transeuntes pelo que deverão ser devidamente avaliados os

inconvenientes que, para a liberdade e a segurança da circulação advenham, da ocupação de uma parcela da rua para consumo de bebidas alcoólicas.

68) Será de equacionar a estipulação de meios de responsabilidade solidária dos proprietários dos estabelecimentos cuja exploração propicie o consumo na via pública. Neste âmbito devem ser reforçados os mecanismos de cooperação entre as autoridades municipais e a as forças de segurança.

C) Espaços culturais e recreativos de usos múltiplos

69) Um novo fenómeno que importa fomentar, mas também enquadrar é o da utilização para múltiplas atividades culturais e recreativas de amplas edificações ou conjuntos de edificações outrora usadas como armazéns ou para atividades industriais. As cidades ganham com a reabilitação destes espaços e promove-se a criação artística e literária. Estas qualidades, porém, não servem de título para dispensa ou isenção ao cumprimento das normas sobre poluição sonora. Nesta linha, Provedor de Justiça sugeriu à Câmara Municipal de Lisboa que ponderasse a necessidade de publicar um regulamento específico para a instalação de espaços de usos variados em que recintos de espetáculos, espaços comerciais e estabelecimentos de restauração e bebidas se concentram em torno de áreas comuns, como é o caso do denominado LX FACTORY. Concluiu-se, no termo das averiguações levadas a cabo sobre uma queixa contra o ruído causado pela movimentação de pessoas e automóveis no acesso e saída do referido conjunto, em Alcântara, Lisboa, que as atividades ali estabelecidas ou

eventualmente realizadas, embora não cumpram integralmente as prescrições legais e regulamentares de ordem ambiental e urbanística, justificam um enquadramento regulamentar próprio.

70) Como se adiantou, a importância deste tipo de complexos, o significado que possuem para as indústrias culturais e para a vida recreativa da cidade, com a vantagem de requalificar espaços antigos e obsoletos, não deve ser ignorada, justificando que da parte do direito urbanístico se encontrem soluções próprias como a aprovação de um regulamento ou postura, que permita disciplinar a sua instalação e garantir a satisfação de requisitos de segurança, salubridade e proteção ambiental.

V

Atividades ruidosas sazonais

71) As autoridades municipais não devem descurar a vigilância das atividades ruidosas sazonais, em especial quando tenha sido comprovada a procedência do prejuízo para a tranquilidade pública, por mais conveniente que a atração turística possa parecer para o desenvolvimento local.

72) É certo que as conclusões de medições acústicas relativas a estabelecimentos de abertura estival, entretanto encerrados, têm por objeto as suas particulares condições de funcionamento, pelo que não podem ser opostas a um terceiro que pretenda explorar o mesmo espaço de diversão noturna.

73) Contudo, encontram-se os órgãos municipais incumbidos de verificar o cumprimento dos requisitos fixados ao exercício de atividades ruidosas. A eventual autorização da prestação do serviço de bebidas, com ou sem pistas de dança, não pode ser deferida sem uma prévia avaliação do impacto sonoro da abertura de um novo estabelecimento.

74) Em face da precedência de queixas dos moradores por fundamentado prejuízo para a tranquilidade pública, que sazonalmente se renovam num mesmo edifício ou local, impõe-se, em nome de princípios de boa administração, que seja fiscalizado o local, na época estival ou de retoma da atividade (v.g. entrudo, fim-de-ano), a fim de apurar, em tempo oportuno, da eventual prestação, ilicitamente, de serviços de bebidas ou outras atividades ruidosas. Bem assim, justificar-se-á porventura um rigor especial na confirmação dos índices de isolamento, no caso de vir a ser comunicada ou declarada a abertura de novo estabelecimento de diversão no mesmo local.

75) Na verdade, não parece justo que os mesmos moradores ou hóspedes sejam incomodados, ano após ano, pelo exercício de atividades ruidosas nos edifícios onde habitam ou que usam para vilegiatura. Cedo ou tarde, a procura dos empreendimentos turísticos decrescerá no local, por efeito do ruído verificado em épocas balneares anteriores.

VI

Ruído de vizinhança

76) São limitados os poderes de intervenção da autoridade policial e administrativa em conflitos originados por ruído doméstico. O controlo policial deste tipo de incomodidade é por natureza incidental e contingente. A autoridade policial exerce os poderes que, em matéria de ruído de vizinhança e de preservação da ordem pública, a lei lhe confere: constata a produção do ruído incomodativo e, em caso afirmativo, intima o responsável a cessar a atividade.

77) Depara-se com limitações muito relevantes que se prendem com a dificuldade em quantificar o ruído e com a garantia constitucional de inviolabilidade do domicílio (artigo 34.º, n.º 2, da Constituição), na falta de mandado judicial.

78) Nos termos do disposto no Regulamento Geral do Ruído (artigo 24.º), a desobediência a uma intimação policial apenas pode determinar a instauração de um procedimento sancionatório, o que pressupõe que o procedimento seja desencadeado pelos serviços municipais, mediante um auto de ocorrência da autoridade policial.

79) No mais, a questão tem de ser resolvida judicialmente ou por recurso aos julgados de paz, entre o lesado e o autor da lesão. Apenas estas instâncias podem ponderar a incomodidade em termos subjetivos e promover soluções de conciliação entre direitos em conflito (artigo 335.º do Código Civil).

80) Sugere-se que as câmaras municipais encaminhem os que se dizem lesados por ruído proveniente de atividades domésticas levadas a cabo por vizinhos, ou por ruído com origem em animal ou coisa à guarda dos vizinhos, para os julgados de paz, privilegiando-se nestas situações o exercício da mediação.

81) Seria, ainda de ponderar o acompanhamento das situações mais problemáticas pelos serviços sociais, em particular quando na origem da produção do ruído estejam perturbações do foro psicológico ou psiquiátrico, distúrbios e comportamentos antissociais.

82) Julga-se profícuo conhecer o desempenho do gabinete de mediação de conflitos entre vizinhos, criado pela Câmara Municipal de Matosinhos, na perspetiva da sua eventual extensão a outros municípios. Os comportamentos antissociais perturbam o bem-estar e a qualidade de vida da vizinhança e poderão ser melhor geridos a uma escala local, com uma estratégia baseada na natureza do problema, tendo em conta o local e os envolvidos. O contacto com membros da comunidade local propicia a tomada de conhecimento do problema e das suas particularidades. Estes gabinetes funcionariam como instâncias de prevenção, esclarecimento e mediação, integrando uma equipe de voluntários representativos da comunidade local e privilegiando a resolução de situações problemáticas por uma via informal. Este serviço poderia ainda concorrer para discernir da razoabilidade das queixas por ruído, despistando queixas infundadas, e desempenhar um papel decisivo no esclarecimento e acompanhamento dos lesados.

83) Como se assinalou, a Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, abre as portas a um incremento da mediação de conflitos. O designado ruído de vizinhança, que

melhor seria de qualificar na lei como ruído doméstico, porque justamente na charneira entre a esfera pública e a esfera privada, constitui um campo privilegiado para os serviços públicos de mediação, cuja atividade, em caso algum, pode impedir o recurso aos tribunais.

VII

Sinos e amplificadores sonoros

84) Se bem que assumindo uma expressão pouco significativa no universo das queixas por ruído, não devem ser menosprezadas as reclamações por incomodidade imputada ao toque de sinos em igrejas ou torres próprias, com efeitos sensíveis em zonas habitacionais. As queixas apresentadas têm por objeto, quase sempre, o período noturno e estão associadas à instalação de emissores e amplificadores sonoros nas torres sineiras.

85) Não se pode ignorar a importância que a balada dos sinos assume para a comunidade local (religiosa ou simplesmente civil), ao transmitir uma mensagem que se faz representar por meio de algum som ou toque especial. Os sinos assinalam o passar das horas, convocam à oração, invocam momentos festivos ou fúnebres e são uma expressão do exercício da liberdade religiosa (artigo 41.º da Constituição).

86) A intervenção do Provedor de Justiça tem procurado fomentar o diálogo dos lesados com as autoridades eclesiásticas. Embora alheias à jurisdição deste

órgão do Estado, têm sido sensíveis à necessidade de conciliar hábitos e tradições seculares com a preservação do descanso.

87) Salvaguardando o direito e o dever que assiste às igrejas e demais comunidades religiosas na fidelidade à sua missão, onde o uso dos sinos assume um cariz especial de convocação e anúncio pastoral, não menos deve ser salvaguardado o respeito pela qualidade do ambiente e vida das populações.

88) Dentro destes pressupostos, este órgão do Estado tem procurado advertir as autoridades públicas – e indiretamente as autoridades eclesiásticas – para a necessidade de suspenderem o toque de sinos no período noturno, e, sobretudo, porem termo a emissões excessivas, de especial intensidade, mesmo durante o dia, por recurso a amplificadores. Na verdade, o ruído produzido por uma instalação sonora associada aos sinos de uma Igreja tem de respeitar os limites definidos pelo Regulamento Geral do Ruído, quer no que respeita ao nível sonoro, quer no que toca à suspensão durante o período noturno.

89) Por seu turno, de acordo com o artigo 30.º, do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, os emissores, amplificadores e outros aparelhos sonoros que projetem sons para as vias e outros lugares públicos, sem excluir os locais de culto, devem confinar-se ao período compreendido entre as 9h00 e as 22h00.

90) Se o toque dos sinos não se verifica de modo continuado, pelo que não se subsume no regime das atividades permanentes, também não consubstanciará

um evento temporário, o que suscita dúvidas sobre o regime aplicável. Considera-se, em todo o caso, que os equipamentos sonoros que projetem sons para a via pública devem observar os limites de volume sonoro previstos no artigo 15.º, n.º 5, do Regulamento Geral sobre o Ruído, *ex vi* do disposto no artigo 30.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, na redação introduzida pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro.

SUGESTÕES AO GOVERNO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA E LEGISLATIVA A RESPEITO DO CONTROLO MUNICIPAL DO RUÍDO

No termo da análise ao Inquérito sobre o Controlo Municipal do Ruído, relevam considerações várias que se julgou oportuno transmitir ao Governo. Muito embora se observe no domínio da polícia administrativa do ruído uma ampla descentralização em favor dos municípios, há aspetos a ter em conta ao nível da Administração Central, designadamente da Agência Portuguesa de Ambiente, IP, e das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, assim como das forças de segurança, e outros que podem com vantagem, ser objeto de aperfeiçoamentos legislativos e regulamentares.

A conclusão que mais ressalta da análise levada a cabo é a de que o exercício das atribuições públicas em matéria de ruído deixa muito a desejar, mostrando-se pouco expressiva, na prática administrativa de numerosos municípios, a prevenção e o controlo das atividades ruidosas. Muito se fez na «luta contra o ruído», a que se refere o artigo 22.º da Lei n.º 11/87, de 7 de abril (Lei de Bases do Ambiente), mas persiste uma convicção generalizada de que a poluição sonora se encontra numa segunda linha das tarefas públicas

ambientais e que, em muitos casos, é simplesmente expressão de conflitos privados, a dirimir pelos tribunais comuns.

Uma boa parte dos 244 municípios que responderam ao inquérito abstém-se de aplicar as disposições constantes do Regulamento Geral do Ruído (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro), furtando-se ao cumprimento das incumbências que o legislador lhes atribui. Assinalam-se deficiências no domínio da fiscalização, no da prevenção e, sobretudo, no controlo das atividades ruidosas, quer se trate de eventos de natureza temporária quer de atividades continuadas ou permanentes, seja no do planeamento territorial. As limitações de recursos humanos e técnicos, a par das restrições orçamentais, prejudicam a regular fiscalização dos parâmetros fixados na lei, a qual, pressupõe a realização de medições acústicas, executadas por recurso a sonómetros e a técnicos devidamente qualificados.

Alguns instrumentos legislativos contribuem para a desconsideração daqueles preceitos regulamentares: o legislador descarateriza os procedimentos de licenciamento e autorização de atividades, institui regimes de mera declaração ou comunicação prévia, abolindo, progressivamente, as exigências em sede de controlo prévio. Os propósitos muito louváveis de simplificação administrativa não devem perder de vista que a prevenção ambiental é, em larga medida, conseguida através das licenças e autorizações administrativas, não só pela verificação dos pressupostos e requisitos legais e regulamentares, como também na estipulação de condições acessórias.

É certo que se pretende incrementar o controlo sucessivo: a uma maior confiança depositada nos agentes económicos no momento em que se propõe iniciar uma atividade ou prestar um serviço há de corresponder uma maior

responsabilização a posteriori. Então, porém, importa incentivar a aplicação de medidas de polícia administrativa do ruído, como sejam as reduções de horário de laboração ou abertura ao público, a suspensão de atividades ruidosas ilícitas, a intimação para obras de contenção do ruído ou de isolamento nos recetores. O ilícito contraordenacional e a aplicação de coimas, por seu turno, desempenham um papel importante, mas é muito importante ter presente que, por si, não permitem restabelecer níveis de ruído inferiores.

1. Equipamentos e pessoal especializado na fiscalização dos níveis de ruído

A larga maioria dos municípios declarou não dispor dos meios necessários para realização de medições e ensaios acústicos (recursos humanos e/ou meios técnicos).

A formação de pessoal e a aquisição de um sonómetro devem constituir uma prioridade absoluta na regular prossecução das atribuições municipais no domínio da fiscalização e do controlo das atividades ruidosas. De outro modo, ocorre a verdadeira renúncia a uma atribuição pública, à satisfação de uma necessidade coletiva, visto que muitas das providências a adotar com fundamento na lei pressupõem a aferição de níveis de ruído superiores aos limites máximos fixados e segundo um procedimento técnico moroso e complexo.

Seria desejável, por conseguinte, que a Administração Central pudesse encorajar ações de formação e, bem assim, a facultar meios que propiciem a dotação dos necessários recursos, eventualmente por conjuntos de municípios, já associados ou apenas para esse efeito.

2. Encargos com ensaios e serviço público

É urgente refletir sobre a conveniência em fazer recair sobre o agente económico que mantém uma atividade ruidosa os encargos com os ensaios acústicos, em termos que propiciem a sua realização pelos serviços municipais.

O que reconheceremos todos como injusto é que seja aquele se queixa do ruído ilícito ter de ser ele a suportar os custos com a medição ou, pelo menos, de depositar uma caução apenas restituída na hipótese de confirmação dos indícios. Muitos cidadãos não se encontram em condições patrimoniais de o fazer e, em todo o caso, a verdade é que nos encontramos perante uma necessidade coletiva, apesar de o lesado ou os lesados diretamente serem em número diminuto.

É certo, por outro lado, que há quem abuse do direto de reclamação ou de queixa, insistindo por medições sucessivas que confirmam sistematicamente a inocuidade do ruído observado. Estes casos poderiam ser objeto da atenção do legislador, instituindo um mecanismo aproximado ao da litigância de má-fé, consagrada no direito processual.

A verdade é que permanece por regulamentar o disposto no artigo 25.º do Regulamento Geral do Ruído, na parte em que a sua aplicação depende de um despacho conjunto do Governo.

Como se assinalou, a simplificação dos procedimentos administrativos de controlo prévio pressupõe o reforço da fiscalização sucessiva e da responsabilização dos agentes económicos. A atual conjuntura económica e a manifesta incapacidade dos municípios para enfrentarem os elevados encargos

com ensaios e medições de ruído podem aconselhar a exigência de uma caução aos agentes que tiram proveito patrimonial da atividade presumidamente ruidosa. Em alternativa, poder-se-ia obrigar o responsável pela atividade ruidosa a suportar a primeira medição subsequente ao início da atividade, logo que apresentada a primeira reclamação ou queixa (ubi commoda, ibi incomoda). Tais medidas encontram fundamento no princípio do poluidor pagador e beneficiariam a justiça na redistribuição dos custos decorrentes das medidas públicas de luta contra a degradação do ambiente.

No domínio da acreditação dos prestadores de serviços de medição são conhecidas as dificuldades que os municípios enfrentam, tratando-se de um procedimento complexo, moroso e oneroso.

Justifica-se simplificar o procedimento de acreditação dos próprios serviços municipais ou intermunicipais, promovendo, se necessário, ações de formação de núcleos associados de municípios, sob a coordenação da APA. Julga-se haver muito por onde dispensar formalidades não essenciais, reduzir prazos e rever custos.

Ainda para os municípios que ainda não disponham de meios e recursos humanos e técnicos seria de instituir ações de formação conjunta, na perspetiva do alargamento dos beneficiários, da sua eventual associação na aquisição e partilha de recursos e da redução dos encargos. Com efeito, a exiguidade territorial e populacional de muitos municípios pode aconselhar a partilha de meios, num domínio onde a autonomia de cada município tem pouca expressão, pois trata-se de operações materiais de medição criteriosamente disciplinadas por normas técnicas.

3. Licenças especiais de ruído

Pôde verificar-se como é pouco significativo o número de autoridades municipais que condicionam a licença especial de ruído à ocorrência de circunstâncias excecionais, e muito reduzido o volume das que cumprem o disposto na lei, justificando os motivos determinantes do licenciamento.

Em face da prática administrativa observada, questiona-se a conveniência de condicionar o deferimento de licenças especiais de ruído à natureza excecional do evento. Compreende-se que aquilo que é excecional num município possa ser comum noutro. Admite-se que nos concelhos menos populosos e com menos infraestruturas de diversão (salas de cinema, teatro, equipamento desportivo e cultural) as iniciativas que envolvem animação ruidosa possam ser parcas por confronto com concelhos mais povoados, o que pode determinar o maior empenho na sua promoção. Sempre caberá aos municípios apreciar o maior ou menor interesse do evento para a população local e para o desenvolvimento local.

Todavia, o teor do artigo 15.º do Regulamento Geral do Ruído concede uma margem de discricionariedade que ultrapassa o comum. Com efeito, permite-se ao órgão individualizar os próprios fins, o que reduz significativamente a margem de controlo do desvio de poder.

Há registo no direito comparado (v.g. direito municipal holandês) de as autoridades municipais disporem de quotas anuais para conceder licenças especiais de ruído e em diferentes locais do seu território. Importaria refletir sobre a pertinência em estabelecer uma solução deste tipo, em lugar de fazer depender o licenciamento de circunstâncias justificadas e excecionais, conceito

que envolve uma excessiva margem de discricionariedade na sua aplicação pelos 308 municípios.

4. Fiscalização

Seria de ponderar a atribuição de poderes às polícias municipais municipal e, eventualmente, à Policia de Segurança Pública e à Guarda Nacional Republicana, depois de formados os seus agentes, de modo a poderem ordenar a imediata diminuição ou a cessação da incomodidade, em especial no período noturno, à semelhança do que sucede no domínio do ruído de vizinhança (artigo 24.º). Não só o ruído produzido pelas atividades temporárias assume maior expressão e notoriedade do que o habitual ruído de vizinhança, pelo que será mais facilmente identificável, como é mais amplo o leque dos potenciais afetados (em especial quando as atividades ruidosas se desenvolvam pela noite fora e em espaços abertos, ao ar livre).

Seria, do mesmo modo, de fomentar a aplicação da medida de suspensão da atividade ruidosa pela autoridade policial, quando se verificasse que a atividade temporária não fora licenciada ou estivesse a ser praticada em desrespeito aos condicionalismos estabelecidos na licença especial de ruído (artigo 18.º).

A prática de transmissão sistemática do teor das licenças especiais de ruído emitidas à autoridade policial alertaria os agentes para a ocorrência de atividades não licenciadas ou à revelia de um eventual licenciamento, dispensando a realização de averiguações para aferir da existência de licenças especiais de ruído e do seu teor, que a natureza pouco duradoura do evento não deixa de comprometer.

5. Regulação de atividades ruidosas

Deve ainda ser objeto de reflexão a regulação autónoma das diversões e funcionamento de equipamentos sonoros nas vias e lugares públicos, tendo em conta que a existência de dois regimes - que sempre terão que ser articulados na sua aplicação - suscita dificuldades e não parece concorrer para a segurança e a certeza jurídica.

Trata-se, por um lado do disposto nos arts.14.º e 15.º do Regulamento Geral do Ruído, ao proibir atividades ruidosas temporárias nas proximidades de edifícios de habitação, aos sábados, domingos e feriados e nos dias úteis, entre as 20h00 e as 8h00, de escolas, durante o seu horário de funcionamento e de hospitais e estabelecimentos similares, salvo licença especial de ruído em casos excecionais, devidamente justificados.

Por outro lado, o regime dos espetáculos e divertimentos nas vias e lugares públicos, estabelece que as bandas de música, grupos filarmónicos, tunas e outros agrupamentos musicais não podem atuar nas vias e demais lugares públicos dos aglomerados urbanos entre as 0h00 e as 9h00. O funcionamento de aparelhos sonoros que projetem sons para a via pública, só pode ocorrer entre as 9h00 e as 22h00, por ocasião de festas tradicionais, espetáculos ao ar livre ou em outros casos devidamente justificados, mediante licença especial de ruído (Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 204/2012, de 29 de agosto). Este regime jurídico respeitava, em parte aos governadores civis, atualmente, extintos na lei.

Perguntamo-nos se não seria vantajoso que o licenciamento das atividades ruidosas temporárias fosse regulado num único ato legislativo, uniformizando

se limites horários, circunstâncias determinantes do consentimento da atividade e aspetos de procedimento.

A tendencial eliminação de licenças e autorizações das operações urbanísticas, atividades económicas e da abertura de estabelecimentos, aliada à precariedade dos recursos humanos e materiais dos municípios, em época de maior rigor orçamental, pode implicar, na prática, a liberalização de atividades ruidosas, por se revelar a Administração Pública incapaz de reprimir atividades desenvolvidas à revelia dos requisitos legais e regulamentares.

Tem-se assistido a um aumento das queixas por ruído excessivo, tendo em conta que os inconvenientes imputados à prestação de serviços e exploração de estabelecimentos são de algum modo avaliados no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou de autorização, que contemplam a imposição de condicionalismos, destinados a minorar ou a debelar os efeitos indesejáveis para terceiros.

Ao fomentar a instalação simplificada de estabelecimentos e atividades ruidosas (Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril), o legislador abre portas à dispensa dos requisitos previstos no Regulamento Geral do Ruído. Este aspeto suscita particular apreensão, pondo em causa a proteção dos terceiros lesados por uma concreta exploração ruidosa, cujo responsável beneficie da dispensa da aplicação dos requisitos acústicos. Nestes casos, resultará excluída a adoção de providências administrativas para controlo do ruído, apenas podendo os lesados recorrer aos meios judiciais de proteção de direitos privados.

6. Medidas de polícia administrativa do ruído

Um problema recorrente no tratamento das queixas apresentadas ao Provedor de Justiça prende-se com a circunstância de os munícipes promotores de atividade ruidosa, quando confrontados com notificação para apresentação de relatório demonstrativo do cumprimento do critério da incomodidade sonora, se absterem, frequentemente, de dar cumprimento ao determinado no prazo fixado, beneficiando da indulgência traduzida em sucessivas dilações. Ora, nestas situações, persistindo a exploração reclamada, sem que se mostre devidamente fundamentado, mediante a realização de ensaios de ruído, de acordo com os procedimentos e a normalização aprovada, o prejuízo para o interesse público, é frequente encontrar as câmaras municipais a postergarem, adiarem ou relegarem providências restritivas. Não se dispondo o promotor da atividade (que é fonte de incomodidade para terceiros) a avaliar os níveis de ruído, nos termos fixados pela autoridade com poderes de superintendência técnica, e sem que se verifique circunstância justificativa dessa omissão, é muito frequente subsistir, por um período demasiado prolongado ou por tempo indefinido, o prejuízo para os moradores que reclamem a reposição do descanso no período noturno.

Por seu turno, a certificação, por entidade devidamente acreditada, dos requisitos acústicos dos edifícios e, bem assim, dos limites acústicos aplicáveis por força dos artigos 11.º e 13.º do Regulamento Geral do Ruído (limites de exposição e critério de incomodidade), não têm lugar no seu devido âmbito – o procedimento administrativo de licença, autorização ou admissão de comunicação prévia, seja porque as câmaras municipal simplesmente não verificam o cumprimento daqueles parâmetros, seja porque a lei parece bastar-

se com a emissão de declarações de conformidade e de termos de responsabilidade. Ficou já demonstrada a escassez dos meios humanos e técnicos afetos à fiscalização da legislação do ruído, não se encontrando a larga maioria dos municípios providos de recursos idóneos ao exercício de uma pronta fiscalização.

Em face do exposto, sugere-se que seja ponderada uma solução legal que estabeleça que, em caso de queixa por incomodidade ruidosa, o responsável pelo equipamento, atividade ou estabelecimento reclamado seja onerado com o dever de fazer prova bastante dos requisitos previstos no regulamento geral do ruído, num prazo razoável.

Expirado o prazo, sem que a prova fosse apresentada, ficaria o órgão municipal vinculado a adotar uma medida cautelar que poria termo à incomodidade e cujos efeitos perdurariam até que fosse demonstrada a improcedência do prejuízo para a tranquilidade. A notificação da necessidade de ser feita a pertinente prova, em prazo determinado, conteria desde logo a advertência de que o incumprimento implicaria a suspensão do funcionamento do equipamento, da atividade ou do estabelecimento. De outro modo, a inércia do promotor do incómodo, secundada pela inércia municipal, beneficiará os interesses daquele, em manifesto detrimento do que se declara lesado.

O conceito de dano grave para a saúde humana e para o bem-estar das populações, enunciado no artigo 27.º do Regulamento Geral do Ruído, como pressuposto de aplicação de medidas cautelares a atividades que violem as suas disposições, comporta uma margem de extrema discricionariedade – e não de simples discricionariedade técnica – contribuindo a sua menor

densidade conceptual para a não operacionalidade do poder cometido às entidades fiscalizadoras.

Note-se que um conceito semelhante (dano substancial) é usado no Código Penal, o que fala por si. Parece exigir-se uma lesão ou perigo de lesão de nível criminal para justificar medidas correntes de polícia administrativa.

Talvez contribuísse para o incremento da eficácia na aplicação do regime a expressa consignação do poder de determinar a suspensão da atividade, nas situações em que a atividade permanente não se conforme com os pertinentes requisitos acústicos. Isto, abstraindo da ponderação da gravidade do dano para a saúde humana e o bem-estar da população. Deveria bastar o prejuízo para a tranquilidade pública, sustentado no desrespeito dos parâmetros estabelecidos na lei. À Administração Pública seria concedido o poder de determinar o encerramento do estabelecimento, a interdição da atividade ou a restrição do horário.

Crê-se, por fim, ser ponderar o aditamento de uma norma que fizesse depender o reinício da atividade de autorização expressa da entidade com poderes de superintendência técnica, não podendo esta ser concedida enquanto não fosse feita prova bastante da conformidade com o Regulamento Geral do Ruído. Esta solução compagina-se com o carater provisório das medidas de polícia e com o princípio da correção na fonte dos danos ao ambiente, que impõe o dever do poluidor, enquanto fonte subjetiva ou causador da poluição, modificar a sua conduta, expurgando-a de ações lesivas do ambiente ou retificando-a de modo a reduzir ao mínimo a agressão ambiental.

Do mesmo passo, importaria definir pressupostos de aplicação de medidas suspensivas das atividades geradoras de ruído ilícito, sem precedência de

ensaios de medição acústica, quanto a ruídos comumente reconhecidos como lesivos do ambiente.

7. Instrumentos de gestão territorial, mapas de ruído e planos de ação

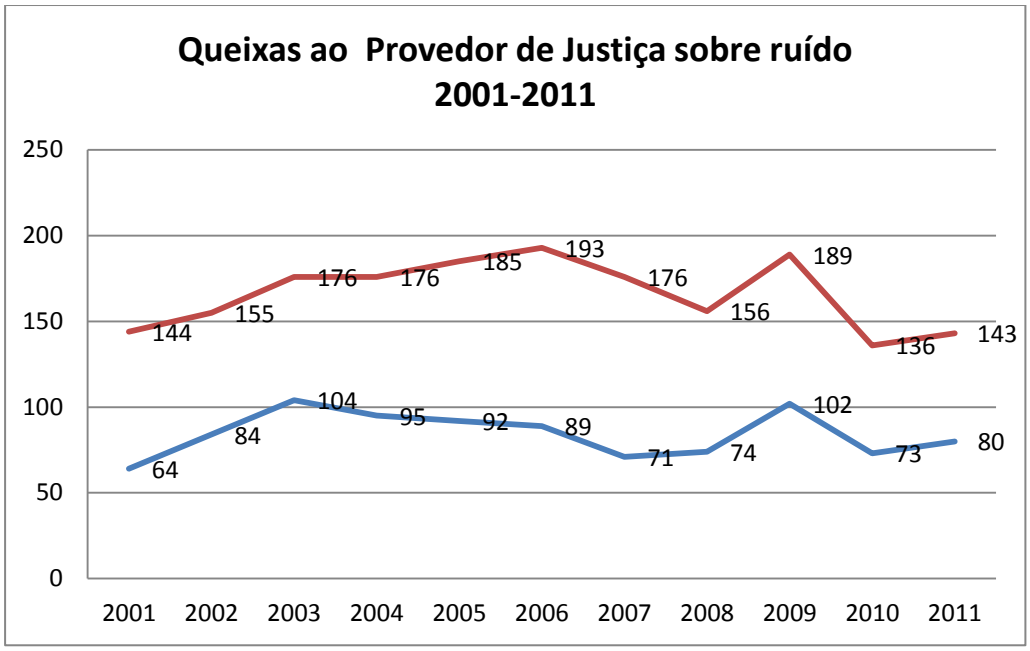
Parece mostrar-se algo inconsequente o incumprimento das obrigações cometidas aos municípios em sede de prevenção do ruído por meio do planeamento territorial. Deixam muito a desejar a delimitação de zonas sensíveis e mistas por ocasião da alteração ou revisão dos planos municipais, a elaboração de planos de redução do ruído, o cumprimento da obrigação de apresentar relatórios sobre o ambiente acústico e a elaboração de mapas estratégicos de ruído e de planos de ação relativos a grandes aglomerações.

Importaria que a Administração Central estabelecesse mecanismos de colaboração com os municípios, providenciando ações de formação e outros incentivos ao planeamento tomando em devida conta as preocupações de qualidade do ambiente sonoro, na definição das regras de utilização do solo e de distribuição de atividades.

INQUÉRITO AOS MUNICÍPIOS SOBRE PREVENÇÃO E CONTROLO DO RUÍDO

SECÇÃO 1: Justificação e considerações preliminares

Na última década, a defesa do ambiente e a proteção dos recursos naturais assumiram uma expressão crescente no volume das queixas apresentadas por cidadãos, individual ou coletivamente, ao Provedor de Justiça. As atividades ruidosas e um **insuficiente exercício dos poderes públicos** de fiscalização encontram-se no topo deste setor fortemente **descentralizado nos municípios**. De entre as queixas contra a Administração Pública em matéria ambiental, o **ruído** ultrapassa, quase sempre, 50%, muito acima das questões relativas à qualidade do ar e da água, à defesa da floresta ou de outros recursos naturais.



Ao apreciar queixas relativas às 308 câmaras municipais do território nacional, o Provedor de Justiça dispõe de um campo de observação privilegiado. Este permite-lhe encontrar situações completamente diferentes na polícia do ruído: desde a falta de equipamentos de medição à falta de pessoal qualificado para usar o sonómetro, desde práticas permissivas na prevenção do ruído, quando da instalação de estabelecimentos até à consideração das questões de perturbação ruidosa como alheias às atribuições municipais. Das múltiplas recomendações e dos relatórios anuais apresentados à Assembleia da República pelo Provedor de Justiça fica claro que o **ruído não é levado a sério** por muitos órgãos e serviços públicos que, não raro, contemporizam com o interesse económico das atividades ruidosas, ou simplesmente consideram que, na ordem pública ambiental, a incomodidade ruidosa tem um lugar muito modesto.

A posição de observador privilegiado do Provedor de Justiça, de par com a sua missão de **contribuir para o aperfeiçoamento da atividade administrativa**, obriga-o a refletir, de forma sistemática e continuadamente, sobre a aplicação do direito público, nas situações que lhe são expostas pelos administrados. Ao mesmo tempo, situa-o numa posição ímpar dentro do sistema institucional para formular recomendações, sugestões, observações e chamadas de atenção com vista a aperfeiçoar e a dotar de maior eficácia a atuação administrativa.

Os cidadãos, individual ou coletivamente, podem e devem contar com a instituição do Provedor de Justiça, individual ou coletivamente, para fazer valer o seu direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado. O Provedor de Justiça não tem apenas uma função corretiva de ilegalidades e injustiças. Tem também uma importante função preventiva, na tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos e na prevenção da lesão da sua esfera jurídica. Este escopo preventivo assume particular expressão no que concerne ao direito fundamental a um ambiente tranquilo, onde, dada a natureza dos bens protegidos, o dano é difícil de quantificar e o prejuízo para os cidadãos dificilmente reversível. Os custos sociais e económicos da passividade e permissividade da Administração perante o exercício das atividades poluente são imensos. Basta representar o prejuízo para a qualidade do ar, para a tranquilidade pública, a contaminação dos solos ou dos recursos hídricos, a desflorestação, e as suas repercussões no domínio

da saúde da população, absorvendo uma quota não despicienda dos recursos humanos e financeiros do sistema nacional de saúde.

A título ilustrativo, assinala-se que no ano de 2011 foram recebidas 80 queixas por ruído ambiental que se distribuem entre restaurantes, bares e discotecas (38) - por vezes instalados em edifícios multifamiliares sem isolamento- tráfego (10), sobretudo rodoviário, ruído de vizinhança doméstica (10), comércio e serviços (9), designadamente cabeleireiros, ginásios e oficinas de automóveis, espetáculos noturnos na via pública (6), atividades industriais (4) e outros (3), como equipamentos para espantar aves ou alarmes sonoros de passagens de níveis.

Volvidos 25 anos sobre a publicação do primeiro Regulamento Geral do Ruído (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 251/87, de 24 de junho), determinou Sua Excelência o Provedor de Justiça a organização de um processo, de iniciativa oficiosa, com base em indícios observados, com demasiada frequência, nas averiguações sobre queixas por ruído, de as autoridades municipais se furtarem ao exercício dos poderes de polícia administrativa do ruído, apesar da incumbência legal que lhes assiste e dos meios técnicos e financeiros que a Administração Central e a Comissão Europeia investiram para o efeito.

A acrescer à indisponibilidade assumida de alguns municípios, para levarem a cabo ensaios de medição acústica, remetendo os particulares para o mercado das empresas especializadas, junta-se a impossibilidade, confessada, das comissões de coordenação e desenvolvimento regional

para desempenhar esta incumbência, em termos que permitam suprir a inércia municipal.

Compreende-se que muitos serviços municipais procurem desagravar as suas despesas na execução de medições fúteis ou por repetidamente solicitadas ou por obterem resultados absolutamente improcedentes. Contudo, o depósito de uma caução que desincentive as medições parece constituir um sério impedimento a muitos munícipes (os de menores recursos) e, por esse motivo, este órgão do Estado recomendou, em tempo, a supressão deste meio de moderação e veio a ser expressamente revogada a Portaria n.º 326/95, de 4 de outubro.

Em 2000 surgiu a licença especial de ruído como medida de polícia que se pretendia vir a trazer algum compromisso na ponderação entre a liberalização completa do ruído ou as interdições absolutas. Cedo se revelou, contudo, um expediente demasiado exposto a um exercício deficitário: primeiro, a falta de contingentes para o deferimento de licenças em zonas permanentemente fustigadas por espetáculos ruidosos, festividades, competições desportivas; segundo, a recorrente falta de condições impostas com a licença, como se este ato se revelasse uma espécie de credencial para suspender a lei e os direitos de personalidade que reflexamente protege; terceiro, o interesse não despiciendo nas receitas arrecadadas pelas taxas a liquidar pelo deferimento (mas não pela recusa), um pouco como se o silêncio fosse um bem jurídico alienado parcelarmente.

Do mesmo passo, cuidou-se de tratar a questão dos limites das licenças especiais de ruído. O seu deferimento, sem condicionantes vinculados nem fiscalização do cumprimento, acaba por mostrar-se um expediente perverso de facultar a produção de ruído licitamente, apesar de muito superior aos níveis definidos na lei. Por outro lado, nada impede que a licença especial seja usada como um instrumento comum, sacrificando reiteradamente os mesmos moradores com o ruído de espetáculos, festas civis e religiosas, académicas ou desportivas.

Por último, justificou-se uma análise específica do conjunto das normas tratadas na lei como ruído de vizinhança, delimitando com maior precisão, o ruído privado cujos conflitos só podem ser dirimidos judicialmente, limitando a intervenção das autoridades policiais – para que esta seja eficaz – aos casos de perturbação da ordem pública, ainda que no interior das edificações.

Pretende-se refletir sobre as questões conexas com a aplicação do Regulamento Geral do Ruído, na perspetiva de propor medidas que contribuam para o suprimento das deficiências que obstam ao regular exercício dos poderes de fiscalização e controlo do ruído, quer a título preventivo - no âmbito de procedimentos de licenciamento, autorização ou permissão de operações urbanísticas ou de instalação de estabelecimentos e exercício de atividades – quer a título sucessivo, na sequência das queixas dos munícipes. Do mesmo passo, cuidou-se de inquirir os municípios sobre o exercício das suas atribuições no domínio do planeamento.

Para esse efeito, e com vista ao cabal recenseamento da prática administrativa dos municípios no exercício dos poderes de polícia ambiental do ruído, foi elaborado um questionário, o qual foi submetido aos 308 municípios de Portugal. Apesar de o inquérito ter sido dirigido à totalidade dos municípios - devido à dificuldade de estabelecer critérios de uma amostragem suficientemente representativa - o estudo baseia-se nos elementos facultados pelos 244 municípios que nos prestaram resposta até 31 de dezembro de 2011[5].

Divulgado o relatório preliminar no sítio eletrónico deste órgão do Estado, permaneceu aberto para consulta pública entre 27/11 e 15/12/2012, refletindo o relatório final o teor das escassas contribuições prestadas.

Não tomaram parte neste inquérito, ou por não se terem pronunciado ou por não o terem feito atempadamente, 64 municípios. São eles: Abrantes, Albufeira, Alcácer do Sal, Alijó, Aljustrel, Amadora, Ansião, Avis, Azambuja, Barcelos, Barrancos, Beja, Cabeceiras de Baixo, Cadaval, Calheta Açores, Caminha, Castro Marim, Celorico de Bastos, Coimbra, Crato, Entroncamento, Espinho, Évora, Lagoa (Açores), Lajes das Flores, Lages do Pico, Leiria, Mangualde, Meda, Miranda do Douro, Monforte, Montijo, Nazaré, Odemira, Ovar, Paços de Ferreira, Palmela, Paredes, Penamacor, Peso da Régua, Pombal, Porto Santo, Ribeira de Pena, Santa Cruz, Santa Cruz das Flores, São Vicente, Sertã, Sobral de Monte Agraço, Tábua, Tondela, Trancoso, Trofa, Vagos, Vale de Cambra,

[5] Tendo o inquérito sido enviado por ofício no decurso do mês de junho de 2011, estimou-se adequado o prazo de seis meses para a pronúncia solicitada.

Valença, Velas, Vendas Novas, Viana do Alentejo, Vila do Bispo, Vila Franca de Xira, Vila Real de Santo António, Vila Verde, Vila Viçosa, Viseu.

De entre estes, responderam após 31 de dezembro, os municípios de Abrantes, Barcelos, Cabeceiras de Basto, Caminha, Entroncamento, Lagoa (Açores), Pombal e Tábua.

Insolitamente, a Câmara Municipal de Caminha retorquiu-nos não dispor de «Regulamento Geral do Ruído», abstendo-se de facultar quaisquer outros elementos ou dados, o que indicia ignorar simplesmente as atribuições municipais neste domínio.

Ao invés, é de louvar a colaboração facultada ao Provedor de Justiça pelos demais municípios que, em número expressivo (cerca de 75% do total dos 308 municípios) aderiram à tarefa que lhes foi proposta, recenseando os dados solicitados e providenciando pela sua remessa em tempo útil. Sem o seu empenho não seria possível a elaboração deste estudo que culmina na formulação de conclusões sustentadas na prática quase generalizada dos órgãos executivos representativos do poder local, nas boas e más práticas recenseadas.

Do anexo I consta o modelo do questionário submetido às autoridades municipais e, do anexo II, a indicação dos 244 municípios que constituem o universo da análise efetuada.

Passamos a analisar as questões tratadas no inquérito, apresentando e sistematizando as informações e os dados coligidos e enunciando conclusões, por observação das respostas prestadas.

Secção 2: Recursos humanos e Equipamentos

1. Enquadramento

A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – que estabeleceu o novo quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais - previa, em matéria de ambiente, a competência dos órgãos municipais para participar na fiscalização do RGR [artigo 26.º, n.º 2, alínea a)].

Um dos princípios orientadores do citado diploma é o princípio da subsidiariedade, ao abrigo do qual as atribuições e competências deverão ser exercidas pelo nível mais bem colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos (artigo 2.º, n.º 2 da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro).

Trata-se de uma opção do legislador que muito provavelmente se apresenta como uma exigência dos princípios constitucionais da subsidiariedade e da descentralização administrativa de tarefas públicas. Se a razão de ser do poder local encontra a raiz na proximidade territorial e populacional dos centros de decisão, o controlo do ruído não deverá ficar fora do núcleo essencial das atribuições municipais.

O RGR atribui especial protagonismo aos municípios que são incumbidos de tomarem todas as medidas adequadas para o controlo e minimização dos incómodos causados pelo ruído resultante de quaisquer atividades (artigo 4.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 27 de janeiro).

A fiscalização do ruído consta das atribuições municipais (artigo 26.º, alíneas b) e d), do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro), o que implica necessariamente a promoção da realização dos ensaios técnicos necessários a apurar do cumprimento dos parâmetros ali fixados.

Por outro lado, mesmo nos casos em que o cumprimento do RGR tenha sido apreciado no âmbito de um processo de licenciamento, tal facto não dispensa a fiscalização camarária posterior, em caso de queixa.

O Provedor de Justiça procurou inteirar-se acerca dos meios técnicos (essencialmente sonómetros) e recursos humanos de que os municípios dispõem para a realização de medições e ensaios acústicos, bem como sobre os apoios obtidos junto da Administração Central. Até porque, no decurso da apreciação de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça é recorrente a alusão dos municípios à falta de meios. E não raro, queixam-se os munícipes da não promoção de exames de caraterização do ruído perturbador, da demora na sua efetivação ou da exigência de uma caução ou taxa como condição prévia à sua realização, seja pelos serviços municipais, seja, a rogo destes serviços, por terceiros.

A acreditação no âmbito do Sistema Nacional de Qualidade para a realização de ensaios acústicos é obrigatória (vd. artigo 34.º do RGR), não só para as entidades privadas, como também para as entidades fiscalizadoras que realizem ensaios e medições acústicos necessários à verificação do cumprimento do RGR.

Antecipando as dificuldades enfrentadas por algumas câmaras municipais no âmbito do processo de acreditação, designadamente por falta de recursos financeiros e técnicos, foram inquiridos os municípios sobre o recurso alternativo a entidades acreditadas para a realização de medições e ensaios acústicos.

No contexto das queixas por incomodidade sonora, questionámos as câmaras municipais sobre a exigência às «entidades exploradoras» de um relatório de ensaios acústicos elaborado por entidade acreditada e, ainda, quanto ao tempo de espera médio entre a receção de uma queixa por ruído e a realização dos ensaios.

Procurámos apurar, ainda, a medida em que o queixoso suporta os custos das medições de ruído, seja através do pagamento de uma taxa, o depósito de caução ou, pior, por lhe ser exigido o pagamento dos honorários, suportando integralmente os custos da medição acústica.

Finalmente, tendo a taxa por base uma *relação jurídica tributária* (artigo 1.º/2 do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro) e na medida em que resulta diretamente

de uma norma legal e/ou regulamentar, pareceu-nos de todo o interesse questionar os municípios que afirmaram aplicar uma taxa às medições de ruído realizadas, acerca da sua fundamentação jurídica.

2. Formação de pessoal e equipamentos

O *Guia prático para medições de ruído ambiente - no contexto do Regulamento Geral do Ruído, tendo em conta a NP ISO 1996*, da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., de outubro 2011[6] prevê que, para medições de ruído ambiente, deve ser utilizado um sonómetro de modelo homologado pelo Instituto Português da Qualidade.

Foram comparticipados pelo ex-Instituto do Ambiente os custos suportados pelos Municípios e Associações de Municípios (no total, 188 municípios) na aquisição de equipamento de medição de ruído, apoio este concedido, após avaliação, às entidades que se candidataram até junho de 2004.

A APA, I.P. realizou ainda diversas ações de formação em matéria de «medições para avaliação de ruído ambiente» destinadas maioritariamente a técnicos municipais (tendo sido formados, de acordo com as informações prestadas, cento e quarenta técnicos)[7].

[6] Este guia tem por objetivo principal contribuir para harmonizar os procedimentos de edição e de tratamento de resultados tendo em vista a boa aplicação da NP ISSO 1996 na verificação do cumprimento dos requisitos acústicos estabelecidos no RGR.

[7] A lista dos municípios com os quais foram formalizados protocolos de cofinanciamento pode ser consultada no sítio eletrónico da APA (http://www.apambiente.pt/_zdata/DAR/Ruido/SituacaoNacional/MapasApoioFinanceiro.pdf).

Ainda assim, as respostas mostram que a grande maioria dos municípios (86,5 %) carecem de meios humanos e técnicos para medições de ruído.

Inquiridos sobre se receberam apoios da Administração Central para a formação de recursos humanos e/ou para a aquisição de meios técnicos destinados à avaliação da incomodidade sonora, só 52 municípios responderam afirmativamente, número consideravelmente inferior àquele que seria de esperar, tendo em conta aqueles que receberam apoio do Estado (188, de acordo com os dados da APA, I.P.).

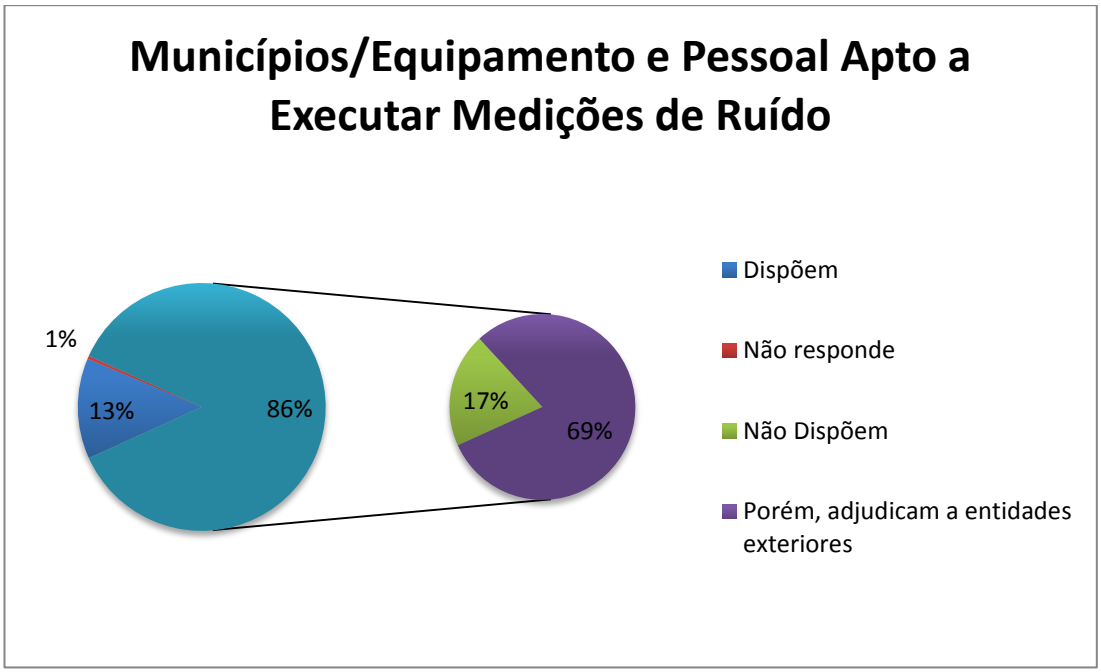
É de assinalar ainda que, embora tendo beneficiado de apoios, alguns municípios[8] afirmam continuar a não dispor dos meios necessários para realização de medições e ensaios acústicos.

Inabilitados para exercerem diretamente as avaliações acústicas, os municípios recorrem, em alternativa, aos serviços de entidades acreditadas, conforme foi reconhecido por 169 municípios. Neste universo, incluem-se municípios que afirmaram dispor de recursos humanos e meios técnicos próprios para o efeito (Alter do Chão, Cantanhede, Elvas, Gondomar e Setúbal), admitindo-se que a justificação resida no facto de não estar concluído o processo de acreditação dos serviços municipais competentes.

[8] São eles: Amarante, Arouca, Batalha, Campo Maior, Castelo de Vide; Gavião; Esposende; Lagos; Loulé; Mafra; Maia; Matosinhos; Moita; Murça; Oliveira do hospital; Ourem; Penacova; Peniche; Portalegre; Póvoa do Varzim; Reguengos de Monsaraz; Ribeira Grande; Sabugal, São Brás de Alportel; São João da Pesqueira; Sever do Vouga; Soure; Torres Novas; Valongo; Vila do Conde; Vale do Porto.

Note-se que, de acordo com informação facultada pelo Instituto Português de Acreditação (IPAC)[9] em 2012, **apenas os serviços das câmaras municipais do Porto e de Vila Nova de Gaia se encontrariam acreditados para a realização de ensaios e medições acústicas** necessárias à verificação do cumprimento do disposto no RGR.

Por fim, não podemos deixar de realçar o número ainda considerável de municípios (40) que, não dispondo de meios próprios para a realização de avaliações e ensaios acústicos, declarou não recorrer **sequer** aos serviços de entidades acreditadas[10].



[9] Organismo nacional de acreditação nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 23/2011, de 11 de fevereiro.

[10] São eles: Alcanena; Alcochete; Alenquer, Alfandega da Fé; Alvaiázere, Arraiolos, Arruda dos Vinhos, Calheta, Cinfães; Funchal, Fundão, Grândola, Guarda, Idanha-a-Nova, Lagos, Madalena, Mafra, Manteigas, Melgaço, Moimenta da Beira, Monção, Mondim de Basto, Mourão, Nordeste, Oliveira do Bairro, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Paredes de Coura; Penalva do Castelo, Penela, Ponte da Barca, Povoação, Praia da Vitória, Proença-a-Nova, Ribeira Grande, Santana; Sernancelhe, Vila do Porto; Vila Nova de Paiva; Vila Velha de Ródão.

Uma vez que 52 câmaras municipais declaram ter beneficiado de apoios da Administração Central ou Regional para a aquisição de sonómetros e/ou para formação de pessoal apto a executar ensaios de medição acústica, é legítimo formular duas perguntas. Por que motivo só um número tão reduzido de municípios (21,3% dos 244 que responderam ao inquérito) beneficiou de apoios da Administração Central e Regional, alguns com suporte em fundos europeus? Por que motivo alguns municípios (20), apesar de terem beneficiado de apoios públicos, não dispõem atualmente de sonómetro nem de técnicos qualificados?

Secção 3: Queixas às autoridades municipais por incomodidade sonora

1. Encargos

Os dados recolhidos apresentam variáveis significativas no tratamento das queixas relativas a incomodidade sonora, de município para município.

Desde logo, as despesas com as medições de ruído podem ser suportadas pelos municípios ou pelos administrados (reclamante ou reclamado). Com efeito, se nalguns municípios é exigido à entidade reclamada que apresente um relatório de avaliação do ruído (57%), noutros deverá ser o queixoso a recorrer diretamente aos serviços de uma empresa prestadora do serviço e a suportar as despesas.

Além do mais, alguns municípios articulam o pagamento da taxa com a (im) procedência da queixa, imputando os custos ao autor de reclamação que vier a revelar-se infundada. Trata-se de uma medida que o Provedor de Justiça reprovou na Recomendação n.º 18/B/1999, e que foi acatada pelo legislador com a revogação da Portaria n.º 326/95, de 4 de outubro.

A experiência do Provedor de Justiça demonstra que, não raramente, os queixosos afirmam que as normais condições de funcionamento da atividade incómoda foram desvirtuadas, no período de realização de exames de ruído, promovidos pelo responsável pela atividade, a pedido das câmaras municipais. Alegam os interessados, invariavelmente, serem intencionalmente diminuídos os níveis de ruído habitualmente emitidos, suspeitando da isenção do procedimento.

A desconfiança dos queixosos na realização de medições nestas circunstâncias determina por vezes a recusa de acesso à sua habitação, para execução das ações de fiscalização. Ora, a fiabilidade dos dados recolhidos é essencial para a tomada de decisões municipais.[11]

[11] A C.M. da Póvoa do Varzim, ao pronunciar-se sobre o teor do relatório divulgado no âmbito do procedimento de consulta pública, informou que um ensaio realizado pela autarquia, a pedido do reclamante, poderá ser entendido, pelo reclamado, como parcial, tal como a situação inversa, parecendo, como tal, mais adequado que o ensaio seja realizado por uma entidade externa, que mereça a confiança de ambas as partes, desempenhando a autarquia um papel de mediação e promoção da avaliação. Assinala ainda que a realização de medições acústicas por laboratório acreditado importa encargos enlevados, com a instalação e a manutenção e a formação contínua de pessoal qualificado.

Quanto aos custos, a larga maioria dos municípios (86.8%) afirma não exigir ao queixoso o pagamento de nenhuma taxa nem caução pelas medições de ruído.

Contudo, tais dados não permitem concluir, por si só, que o queixoso ficará isento do pagamento de despesas, considerando que poderá ser-lhe exigido que apresente ele próprio um relatório de ensaios acústicos comprovando o prejuízo para a tranquilidade pública ou poder-lhe-á ser apresentada, para cobrança, a própria nota de honorários da entidade que prestou o serviço ao município.

Dos municípios que afirmam exigir ao queixoso o pagamento de uma taxa ou caução (32) apenas quatro responderam dispor de recursos humanos e meios técnicos para as medições. São eles: Ponta Delgada (€ 88,10), Torres Vedras (entre €75,00 a € 100,00), Câmara de Lobos (€ 100,00), Oeiras (€ 200,00).

Em S. João da Madeira e Valongo, a medição acústica é condicionada ao pagamento pelo queixoso de uma caução, de € 500,00 e de € 50,00 respetivamente, conforme se encontre previsto na regulamentação municipal aplicável[12].

A C.M. de Valongo informou cobrar € 50,00 pela reclamação a título de caução, sujeita a devolução em caso de procedência, a que acrescem os

[12] Artigo 48.º do Regulamento Municipal de Edificação e Urbanização de S. João da Madeira e quadro XVIII do Regulamento de Liquidação e Cobrança das Taxas e Outras Receitas Municipais e Tabela Anexa de Valongo.

custos com a medição, a deslocação e a remuneração dos peritos e outras despesas com materiais, equipamentos e despesas administrativas. A Câmara Municipal de Miranda do Corvo declara cobrar € 30,00 e ainda as despesas com a empresa que presta o serviço. Em alguns casos, a taxa engloba uma componente fixa e uma componente variável.

O Provedor de Justiça já tomou posição sobre a exigência do depósito de uma caução nestas situações, na Recomendação n.º 13/A/2010, dirigida à Câmara Municipal de São João da Madeira, argumentando não poderem os municípios restaurar por regulamento uma condição abolida por regulamento de nível superior (artigo 241.º da Constituição) e, por maioria de razão, através de ato legislativo.

Entende o Provedor de Justiça que não é de admitir que um município pretenda transferir para os particulares queixosos os custos de uma tarefa pública que lhe compete. A questão é de ordem pública e não apenas privada.

Além do mais, fazer recair sobre os interessados o ónus da prova do ilícito, seria introduzir um fator de injustiça social extremamente penoso. Com efeito, só os reclamantes que dispusessem de recursos financeiros para custear as despesas com o ensaio acústico poderiam ver atendidas as suas interpelações aos municípios. Ao invés, os mais desfavorecidos seriam privados de um direito que a todos assiste por igual.

Por outro lado, confiar à entidade exploradora a realização de medições oferece menores garantias de imparcialidade, abre portas a que venha o

reclamado a alterar as condições de funcionamento na data dos ensaios, a fim de ser registado ruído inferior ao habitualmente produzido.

Importa ver que, em tempos, o depósito de caução chegou a ser objeto de regulamento nacional: a Portaria n.º 326/95, de 4 de outubro (2.ª série), contudo, o Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro, expressa e inequivocamente revogou dos seus preceitos esta condição para levar a cabo medições.

De resto, no preâmbulo do citado decreto, o legislador refere-se expressamente à recomendação do Provedor de Justiça, no sentido de a prestação de caução dever caber aos agentes económicos que desenvolvam atividades potencialmente ruidosas, a devolver na eventualidade de não surgirem queixas ou de estas se mostrarem improcedentes. No artigo 25.º do RGR (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro) mantém-se idêntica estatuição.

Aquela revogação significa, sem dúvida, que, desde então, o depósito de caução constitui uma condição ilegal para todos os aplicadores do RGR, ainda que possa vir a admitir-se a estipulação de sanções para denúncias abusivas, caluniosas ou, por qualquer outro modo, contrárias ao princípio da boa-fé, tendo presente que este vincula também os administrados nas suas relações jurídicas administrativas (artigo 6.º do Código do Procedimento Administrativo).

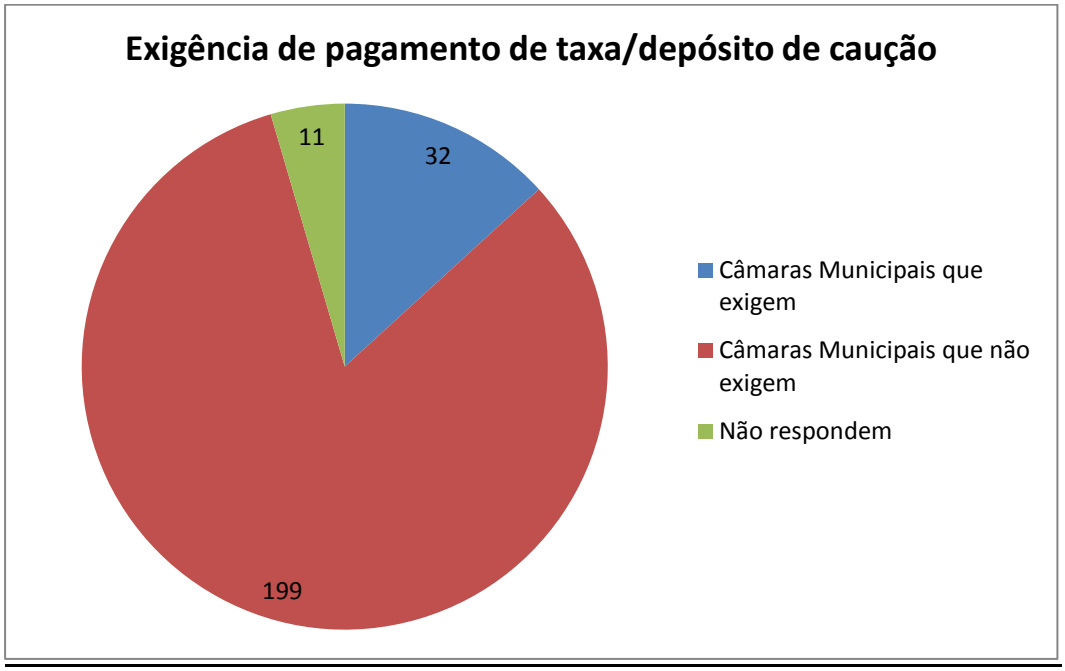
Outros municípios condicionam a realização da medição acústica ao pagamento de uma taxa, prevista em regulamentos municipais divulgados no sítio eletrónico do município e, por vezes, publicados no *Diário da República*, conforme foi verificado.

O valor das taxas respeitantes às medições acústicas varia de município para município. Nalguns casos, chega a ser superior a € 500,00 (Almeirim, Arcos de Valdevez, Bragança; Estarreja; Montemor-o-Velho; Póvoa do Varzim e Condeixa-a-Nova) noutros, inferior a €100,00 (Mértola, Mourão; Vila do Porto; Vila Franca do Campo; Santa Maria da Feira).

Variáveis são também os critérios utilizados para determinação do valor da taxa, ainda que seja recorrente o agravamento do valor quando o serviço é prestado no período noturno, fins de semana ou feriados. Dos 32 municípios que responderam exigir ao queixoso o pagamento de uma «taxa ou caução» quando há medições de ruído, apenas quatro não indicaram a fundamentação jurídica. Em tais casos (Lourinhã, Moura, Murça e Viana do castelo) não existirá uma relação jurídico-tributária, mas sim o pagamento de um serviço (privado) à empresa que realiza as medições, com a transferência dos respetivos custos para o queixoso. Fica em causa o caráter bilateral da taxa que supõe a prestação de um serviço.

É frequente que a taxa tenha uma componente fixa e outra variável (a última dependente do custo do serviço prestado pela entidade que faz a medição) e, ainda que o sujeito passivo (denunciante ou denunciado) seja determinado

em função dos resultados, isto é, se houve ou não incumprimento do Regulamento Geral do Ruído.



2. Tempo de reação a queixas

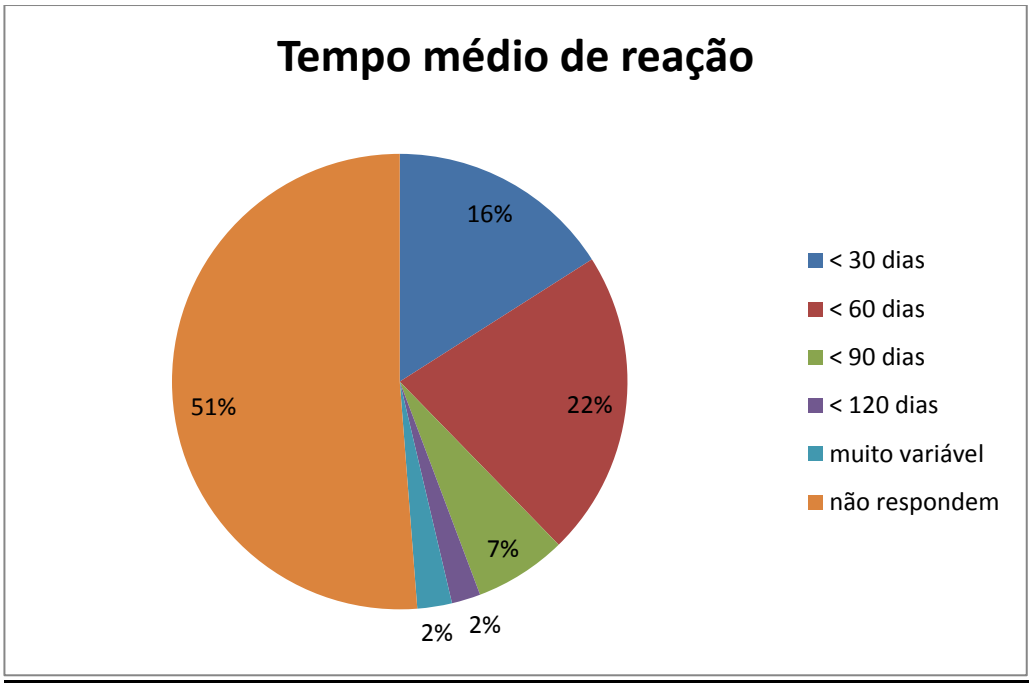
Questionados sobre o tempo médio entre a receção de uma queixa por ruído e a realização dos ensaios de caracterização da incomodidade, cerca de metade dos municípios não respondeu a esta questão, o que indicia falta de capacidade na pronta resposta dos serviços, quando confrontados com queixas por incomodidade ruidosa.

O intervalo de tempo entre a receção de uma queixa por ruído e a realização de ensaios de caracterização da incomodidade sonora situa-se, em 53 municípios, entre os 30 e os 60 dias. Para 10 dos municípios inquiridos o tempo é igual ou superior a 90 dias[13]. Apenas 29 municípios indicaram que este mesmo período é inferior a 15 dias[14].

Refira-se que o intervalo entre a receção de uma queixa por ruído e a realização de ensaios de caracterização de incomodidade é, na maioria dos casos, longo, situando-se entre os 30 e os 60 dias. À partida, não é possível estabelecer uma relação entre o tempo de espera e a origem dos meios, já que tanto nos casos de menor tempo de resposta, como nas situações inversas, a maioria dos municípios recorre a entidades acreditadas.

[13]São eles: Águeda (90); Amares (90); Celorico da Beira (150); Lousã (120); Mirandela (180); Nisa (150); Paredes de Coura (180); Santa Maria da Feira (90); São Brás de Alportel (90); Seixal (180 a 365).

[14]São eles: Aljezur (10); Almada (5 a 15); Alpiarça (10); Alter do Chão (10); Benavente (7); Câmara de Lobos (5); Campo Maior (15); Cantanhede (15); Carrazeda de Ansiães (10); Castro D'Aire (15); Castro Verde (10); Cinfães (10); Elvas (15); Fafe (15); Faro (2 a 10); Freixo de Espada à Cinta (15); Gondomar (7 a 15); Maia (15); Marvão (15); Odivelas (10); Oliveira de Frades (5); Oliveira do Hospital (15); Porto Moniz (3); Santa Comba Dão (15); Setúbal (10); Valongo (1); Viana do Castelo (1); Vieira do Minho (15); Vila Franca do Campo (5).



Vejamos seguidamente como se compagina a disponibilidade entre os meios necessários e o tempo médio de reação às queixas ou denúncias de infração aos limites máximos de ruído legalmente admitidos.

<30 DIAS	ADJUDICAÇÃO DAS MEDIÇÕES A TERCEIROS	EXECUÇÃO POR MEIOS PRÓPRIOS
Alandroal	+	-
Aljezur	+	-
Almada	-	+
Alpiarça	+	-
Alter do Chão	+	-
Amarante	+	-
Benavente	+	-
Câmara de Lobos	-	+
Campo Maior	+	-
Cantanhede	+	-
Carrazeda de Ansiães	+	-
Castro Daire	+	-
Castro Verde	+	-

Cinfães	-	-
Coruche	+	-
Elvas	+	+
Estremoz	+	-
Fafe	+	-
Faro	-	+
Figueira de Castelo Rodrigo	+	-
Freixo de Espada à Cinta	+	-
Golegã	-	-
Gondomar	+	+
Maia	+	-
Marvão	-	+
Moita	+	-
Odivelas	-	+
Oliveira de Frades	+	-
Oliveira do Hospital	-	-
Peniche	+	-
Porto Moniz	+	-
Reguengos de Monsaraz	+	-
Santa Comba Dão	+	-
Santa Marta de Penaguião	+	-
Setúbal	+	-
Valongo	+	-
Viana do Castelo	-	+
Vieira do Minho	+	-
Vila Franca do Campo	+	-
Vizela	+	-
> 60 dias	**ADJUDICAÇÃO DAS MEDIÇÕES A TERCEIROS**	**EXECUÇÃO POR MEIOS PRÓPRIOS**
Águeda (90 dias)	+	-
Amares (90 dias)	+	-
Celorico da Beira (150 dias)	+	-
Lousã (120 dias)	+	-
Mirandela (180 dias)	-	-
Nisa (150 dias)	+	-
Paredes de Coura (180 dias)	+	-
Santa Maria da Feira (90 dias)	+	-
São Brás de Alportel (90 dias)	+	-
Seixal (entre seis meses a um ano)	+	-

Secção 4: Licenças especiais de ruído

1. Considerações gerais

No §2 do questionário, foram as câmaras municipais inquiridas acerca das práticas adotadas no exercício dos poderes de fiscalização e controlo das atividades ruidosas temporárias, cuja promoção o legislador sujeita ao prévio licenciamento municipal, ou, quando de iniciativa municipal, a um controlo por parte do executivo municipal.

Com este desiderato foram os municípios questionados sobre o número de **licenças especiais de ruído** emitidas no período de um ano, as circunstâncias determinantes do seu deferimento (excecionais/ocorrência devidamente justificada), a fixação de condições para prevenção e redução do ruído, o número de licenças cujas condições foram fiscalizadas, a realização de ensaios acústicos e o exercício de poderes de controlo das atividades de iniciativa municipal.

Como melhor se explicitará, nem sempre os elementos coligidos são suscetíveis de rigorosa quantificação. Na verdade, as respostas pecam não raro pela falta de objetividade e completude. Constata-se que os serviços camarários referem amiúde que as licenças deferidas se limitam a circunstâncias excecionais e justificadas, sem que, porém, a análise do teor das cópias das licenças que nos enviam, permita suportar tal afirmação. O mesmo se diga quanto à suficiência e a adequação das medidas fixadas na licença. É frequente que o item 3.3. seja respondido pela positiva, verificando-se, todavia, que as cópias dos alvarás

respetivos demonstram, sem margem para equívoco ou dúvida, a inadequação ou insuficiência das medidas fixadas para a prevenção e redução do ruído.

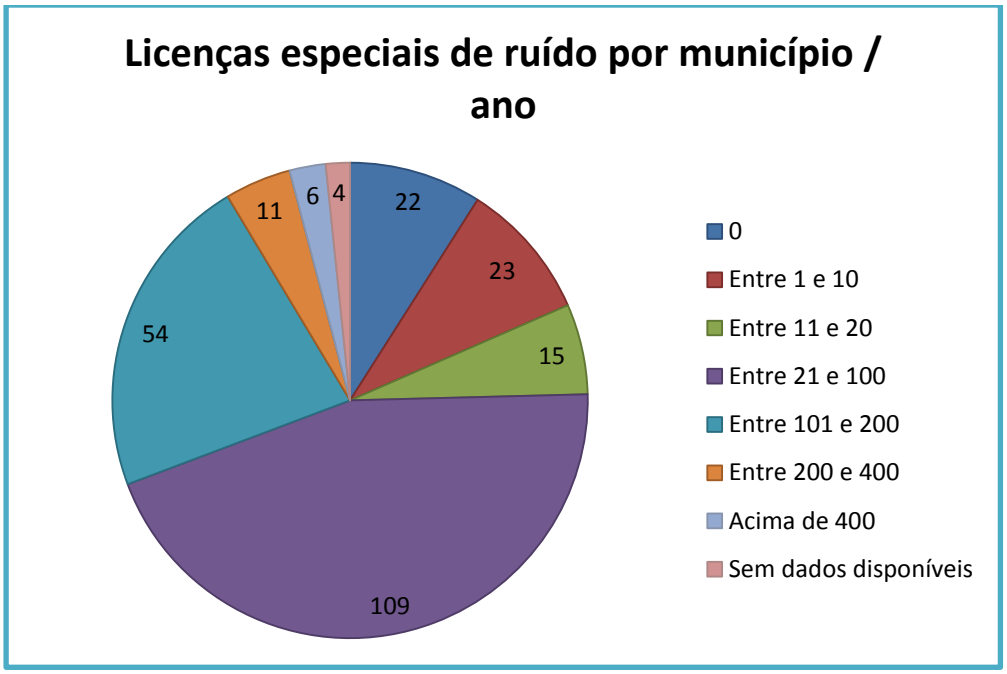
Tais medidas reconduzem-se, amiúde, a advertências deixadas ao responsável contra as emissões ruidosas desproporcionadas ou lesivas do descanso dos moradores. Usam-se fórmulas genéricas, reiteradamente reproduzidas, independentemente da natureza e duração do evento. Falta a especificação de condições concretas, com o objetivo de precaver ou controlar a incomodidade imputada à atividade ruidosa, ponderadas as suas caraterísticas e as circunstâncias em que ocorre. Não deixa de nos surpreender, pela negativa, o registo de numerosas licenças que não especificam suficientemente a própria atividade ou evento ruidoso. Observou-se, ainda, um número restrito de câmaras municipais que afirmam ter deferido licenças especiais, pese embora nos enviem cópias de alvarás de licença de recinto, ou meras guias contabilísticas ou outros documentos que não reproduzem nem a licença nem o alvará de licença especial de ruído (ex. despacho de deferimento exarado sobre o próprio requerimento da licença).

O número de câmaras municipais que declara ter promovido ações de fiscalização do cumprimento das condições licenciadas é muito reduzido. Note-se que, algumas de entre estas, tão-pouco fixam verdadeiras medidas de prevenção e redução do ruído, como se depreende da apreciação dos alvarás cujas cópias exibem. Na apreciação deste item (ponto 2.4.), estimou-se a totalidade das câmaras municipais que afirma ter levado a cabo ações de fiscalização, abstraindo-se da natureza das

condições fixadas nos alvarás. Admite-se que podem ser objeto de fiscalização o cumprimento do horário autorizado (que, isoladamente, não equivale a uma medida de prevenção e redução do ruído mas pode concorrer para a preservação da tranquilidade) e outros aspetos tais como a natureza das atividades de diversão levadas a cabo (que poderão extrapolar as atividades ou eventos autorizados) e o modo como se desenrolam.

Os §2.5, 2.6 e 2.7 envolveram uma apreciação mais linear. Cuidou-se, apenas, de registar o sentido das declarações dos serviços camarários, já que não foram solicitados outros elementos complementares que possam influir na análise.

Apesar das imprecisões e incongruências registadas nas respostas a algumas das questões suscitadas, a partir do confronto do questionário preenchido com os elementos complementares prestados (cfr. observações tecidas e cópias de alvarás de licença anexos), é possível efetuar uma análise quantitativa da informação prestada pelos 244 municípios, como melhor se ilustra no gráfico seguinte (licenças especiais de ruído deferidas entre 01/12/2009 e 01/12/2010).



2. Volume de licenças especiais de ruído

A análise dos dados permite concluir que 22 municípios de entre os 244 que colaboraram na resposta ao inquérito não emitiram uma única licença especial de ruído, adiante designada por licenças especiais de ruído, **entre 01/12/2009 e 01/12/2010**. Estão nestas condições as Câmaras Municipais de Aljezur, Castro Verde, Campo Maior, Carrazeda de Ansiães, Chamusca, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fronteira, Lagos, Mértola, Pedrógão Grande, Ponta Delgada, Proença-A-Nova, Redondo, São Roque do Pico, Sabugal, Satão, Vieira do Minho, Vila de Rei, Vila Nova de Paiva, Vimioso e Vinhais.

A C. M. de Setúbal não respondeu a este ponto.

Belmonte, Corvo, Ferreira do Alentejo, Mação, Mesão Frio e Penacova afirmam ter emitido uma única licença no período de um ano.

As câmaras municipais de Arouca e de Mourão declaram a emissão de duas.

As de Alvito, Castelo Branco e Torre de Moncorvo assinalam a emissão de três licenças especiais de ruído. A estas acresce Torres de Bouro que, não tendo precisado o número de licenças emitidas, viria a informar verbalmente, em contacto posterior, ter concedido três licenças especiais de ruído.

A C.M. de Pinhel declara quatro licenças especiais de ruído. Grândola e Sousel declaram cinco licenças especiais de ruído. Alpiarça, Barreiro, Póvoa de Lanhoso e Sever do Vouga assinalam seis licenças especiais de ruído. Constância, Sines e Monchique emitiram oito licenças especiais de ruído. As câmaras municipais de Olhão e de S. João da Madeira assinalam dez licenças especiais de ruído.

Declaram ter concedido um número de licenças especiais de ruído compreendido entre 11 e 20, as câmaras municipais de Alter do Chão, Armamar, Arronches, Freixo de Espada à Cinta, Manteigas, Mondim de Bastos, Montalegre, Montemor-o-Novo, Mora, Porto Moniz, Santa Marta de Penaguião, São Brás de Alportel, Tabuaço, Tarouca, Vila Flor.

De entre as câmaras municipais que declaram ter emitido uma ou mais licenças especiais de ruído, 49% afirmam ter deferido entre 20 a 100, ao passo que 24,3% afirmam ter deferido entre 100 e 200.

Entre as câmaras municipais que licenciaram um maior número de atividades ruidosas temporárias contam-se as que concederam entre 200 a 400 licenças especiais de ruído (5% -Águeda, Braga, Caldas da Rainha, Covilhã, Madalena, Ponta Delgada, Ponte de Lima, Santa Cruz da Graciosa, Santiago de Cacém, Sintra, Vila do Conde) e as que concederam entre 400 a 733 licenças especiais de ruído (2,7%- Guimarães – 406 /Vila Nova de Gaia- 449/Loulé – 497 /Porto – 570 /Tavira – 643 /Lisboa – 733).

Merece acentuada preocupação a emissão de **nenhuma licença especial de ruído** por parte de 22 das câmaras inquiridas. O mesmo se diga quanto ao reduzido número de licenças declarado por algumas, que parece indiciar um escasso número de atividades ruidosas temporárias sujeitas a controlo prévio. Isto, no pressuposto de que no período de um ano, em qualquer município, decorrem necessariamente algumas festividades e outros eventos ruidosos no período noturno ou em sábados, domingos e feriados, sujeitos ao âmbito de aplicação do artigo 15.º do Regulamento Geral do Ruído. Parece indiciado o não exercício do poder de licenciamento das atividades ruidosas temporárias, em termos que justificariam uma nova interpelação das câmaras municipais em questão. A eventual ausência de pedidos não bastará para justificar a inação municipal, cabendo aos serviços camarários sancionar as infrações e advertir para a necessidade de obter o prévio licenciamento dos eventos suscetíveis de gerar incomodidade.

A C.M. de Vila Nova de Paiva esclarece não existirem queixas de eventos ruidosos, assinalando que os protestos esmorecem perante a

natureza pouco duradoura da atividade. Sem prejuízo de um reduzido número de queixas ser um bom indicador do modo como são exercidos os poderes de controlo das atividades ruidosas, certo é que o procedimento de licenciamento se destina a precaver a incomodidade e que ao não licenciar um único evento a câmara municipal pode estar a fazer letra morta da lei, renunciando ao exercício de uma competência legal.

É de assinalar ainda que algumas câmaras declaram ter emitido alguns exemplares de licenças especiais de ruído, enviando-nos, contudo, cópia de **alvarás de outras licenças ou de documentos que não consubstanciam nenhum alvará de licença ou autorização**.

Assim, a C.M. de São João da Pesqueira declara ter emitido 44 licenças especiais de ruído mas faculta, tão só, cópia de alvarás de «licença de recinto improvisado», nos termos constantes do próprio alvará, sem fixação de quaisquer medidas de prevenção ou redução do ruído. A C.M. de Ponta Delgada declara 208 licenças especiais de ruído e contudo exibe, a título ilustrativo, guias e documentos com lançamentos contabilísticos. Do mesmo modo, a C.M. de Vieira do Minho apenas apresenta documentos de ordem contabilística, ainda que reportados ao funcionamento de aparelhos sonoros. As câmaras municipais de Carrazeda de Ansiães e de Campo Maior declaram uma licença especial de ruído. A de Campo Maior envia cópia do texto do próprio requerimento com despacho exarado de deferimento (sem aposição de condições). A C.M. de Carrazeda de Ansiães não enviou documento ilustrativo, esclarecendo posteriormente os serviços camarários, no âmbito de um

contacto informal, que a licença não foi emitida mas tão só deferida. Estes elementos revelam um equívoco preocupante em termos de compreensão da lei e sua aplicação.

A C.M. de Chamusca declara a emissão de 10 licenças especiais de ruído por preenchimento do ponto 2.1. do quadro do questionário. Todavia, no campo das observações afirma não ter emitido alvarás de licença já que não existe regulamento municipal de ruído e o regulamento das taxas encontra-se suspenso. Não obstante, afirma ter viabilizado 10 eventos festivos num mesmo local, impondo a diminuição do volume após as 0h00.

Ao invés, um número demasiado elevado de licenças pode indiciar uma prática de permissão generalizada de atividades ruidosas temporárias, face ao caráter excecional e devidamente justificado das circunstâncias de que a lei faz depender o deferimento.

No entanto, os números podem equivocar-nos, se abstrairmos da ponderação da densidade populacional, do número de freguesias do município e de outros fatores (v.g. consideração das festividades que por tradição têm lugar, anualmente, na circunscrição concelhia e de obras de fomento ou requalificação que por razões imperiosas se prolongaram no período noturno).

Mais revelador do que o número de licenças concedidas (50, 100 ou 250) parece ser a natureza dos eventos autorizados e os condicionalismos, em concreto, fixados para precaver a incomodidade para terceiros. Estes indicadores melhor permitirão aferir do regular

exercício dos poderes de controlo do ruído no domínio das atividades temporárias.

Também há que considerar o número de eventos autorizados por local. A quase generalidade das autoridades municipais desconcentra a realização de eventos temporários, sendo assaz diversificada a sua localização e o beneficiário/requerente da licença.

Assim, a C.M. de Lisboa declara autorizar eventos em cerca de 500 locais diferentes, alguns com várias licenças por ano, não excedendo porém o número de cinco eventos.

Vemos, contudo, com apreensão os indicadores transmitidos pelas seguintes câmaras municipais: de Alpiarça (6 licenças especiais de ruído), autorizando 12 eventos festivos no Largo da Feira; de Góis por conceder várias licenças reportadas «a festa anual com arraial e bailes», no decurso do mês de agosto, concedendo três licenças especiais de ruído a uma mesma pessoa; a de Caldas da Rainha autoriza no espaço de um mês 10 eventos numa pastelaria e oito num restaurante; quanto à de Ílhavo, a localização de diversos eventos promovidos por comissões de festas não é identificada no texto das respetivas licenças especiais de ruído; a de Moita autoriza 71 eventos requeridos pela Associação de Moradores do Carvalhinho, 102, a pedido da Associação Naval Sarilhense, 58 promovidos pela Comissão de Festas da população de Baixa da Banheira e outros 37 pelo Grupo Desportivo e Recreativo de Portugal; a de Oliveira de Frades outorga 195 licenças especiais de ruído, concedendo 95 a um único estabelecimento de bebidas; a de Vila Nova da Barquinha autorizou 120 eventos no espaço de um único

estabelecimento de bebidas e declara ter registado 70 outros eventos na Esplanada Rio Clube, 51 eventos numa pastelaria e 42 eventos num restaurante.

Já a C.M. do Porto emitiu 570 licenças especiais de ruído, autorizando, na mesma rua ou local, ora 10, ora 14 ora 17 eventos (em três localizações distintas).

A elevada concentração de eventos num mesmo local propicia o agravamento da incomodidade para os moradores que frequentemente se dirigem ao Provedor de Justiça reclamando a deslocalização da atividade incómoda.

3. Circunstâncias excecionais devidamente justificadas

No artigo 14.º do Regulamento Geral do Ruído proíbem-se atividades ruidosas temporárias nas proximidades de edifícios de habitação, aos sábados, domingos e feriados e nos dias úteis entre as 20h00 e as 8h00, de escolas, durante o seu horário de funcionamento, e de hospitais e estabelecimentos similares.

No artigo 15.º do Regulamento Geral do Ruído condicionam-se as atividades ruidosas temporárias a autorização, **em casos excecionais e devidamente justificados**, mediante emissão de licença especial de ruído (licenças especiais de ruído). No requerimento da licença deve o interessado indicar a localização exata ou o percurso definido para o exercício da atividade, as datas de início e termo da atividade, o horário,

as razões que justificam a realização da atividade naquele local e hora, as medidas de prevenção e redução do ruído, quando aplicável, e outras informações consideradas relevantes.

Os espetáculos e divertimentos nas vias e lugares públicos regem-se pelo Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 204/2012, de 29 de agosto, em articulação com o disposto no Regulamento Geral do Ruído.

O artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro, dispõe que as bandas de música, grupos filarmónicos, tunas e outros agrupamentos musicais não podem atuar nas vias e demais lugares públicos dos aglomerados urbanos desde as 0h00 às 9h00. O funcionamento de emissores, amplificadores e outros aparelhos sonoros que projetem sons para as vias e demais lugares públicos, incluindo sinais horários, só poderá ocorrer entre as 9h00 e as 22h00, por ocasião de **festas tradicionais, espetáculos ao ar livre ou em outros casos devidamente justificados, mediante licença especial de ruído.** Estranha-se a não coincidência do período horário autorizado para agrupamentos musicais (9h00-0h00) e equipamentos sonoros (9h00-22h00).

A ocorrência de festividades, divertimentos públicos e espetáculos ruidosos nas vias públicas e demais lugares públicos nas proximidades de edifícios de habitação, escolares durante o horário de funcionamento, hospitalares ou similares, bem como estabelecimentos hoteleiros e meios complementares de alojamento é permitida quando **circunstâncias excecionais o justifiquem contanto seja emitida pelo presidente da**

câmara municipal, licença especial de ruído. Por ocasião dos **festejos tradicionais das localidades**, admite-se o funcionamento ou exercício contínuo de espetáculos, festividades e divertimentos ruidosos na via pública, salvo nas proximidades de edifícios hospitalares ou similares (artigo 33.º).

É extremamente reduzido o número de câmaras municipais que demonstra ter emitido licenças em circunstâncias excecionais, devidamente justificadas (5,9% do universo das 222 que declaram ter emitido licenças). Foram poucas as que nos enviaram elementos que revelem ter analisado a natureza do evento temporário a licenciar e condicionado o licenciamento ao seu carater excecional. Na verdade**, apenas em situações residuais, o texto das licenças que nos foi facultado contém uma justificação para o seu deferimento**.

Assim, do teor das licenças especiais de ruído exibidas pela C.M. de Castelo de Paiva, consta um item «Justificação», onde se estipula tratar-se de «uma atividade recreativa, pontual que contribui para a dinamização do concelho» ou «trata-se de uma festa tradicional, realizada há já longa data». Numa das licenças, além da justificação expressa por alusão a atividade recreativa, diz-se que «a autorização de funcionamento até às 4,00 h enquadra-se no prolongamento excecional concedido para a época de Natal e passagem do ano, por despacho de 30.11.2010 do Presidente de Câmara nos dias e nas condições nele previstas».

A C.M. de Ferreira do Zêzere concedeu licenças reportadas a festas tradicionais e à passagem de ano, de cujo teor consta «tendo em atenção

o carácter temporário da atividade, o seu simbolismo e tradição para a localidade emite-se a licenças especiais de ruído».

Atendendo a que o legislador expressamente se reporta às festas tradicionais e à realização de obras como motivos determinantes da concessão de licenças especiais de ruído, têm-se necessariamente por justificados os licenciamentos de obras, em especial quando se trate de obras de reconhecido interesse público. Já quanto às festas tradicionais, são numerosas as licenças concedidas reportando-se a festividades locais, sem se discernir quais as práticas tradicionais implicadas. Sob a invocação de festa religiosa ou popular, cobrem-se numerosas atividades de entretenimento (v.g. música ao vivo, baile, Karaoke, espetáculo, fogo de artifício, funcionamento de emissores e equipamento sonoro).

Um número avultado de câmaras municipais sustenta ter emitido licenças especiais de ruído justificadas pela natureza do evento. Verifica-se, contudo, que os eventos licenciados se reconduzem a atividades díspares: bailes, festas, espetáculos, atividades de iniciativa de associações de natureza cultural, recreativa, desportiva, académica, sem que se mostre justificado ou tão pouco indiciado o carater excecional do evento. Entre as licenças cujo teor nos foi remetido, contam-se também, ainda que em número bastante inferior, licenças de obras (em especial incidindo em estradas), as quais temos por justificadas, considerando a expressa previsão legal (artigo 15.º, n.º 8 e 9 do RGR). Na interpretação dos dados, considerou-se não justificada a prática municipal de emissão das licenças especiais de ruído nas circunstâncias em que a câmara municipal nos faculta, a par de um escasso número de licenças especiais

de ruído incidindo sobre obras de interesse coletivo, um número mais significativo de licenças especiais de ruído reportadas a outros eventos, de diversão.

A C.M. de Ponta do Sol faculta-nos seis licenças especiais de ruído autorizando «missa de parto» e natal em sucessivos dias, com expressa justificação de que a licença está autorizada, uma vez que se trata de um evento pontual, realizada num curto espaço de tempo, sendo considerada uma tradição ancestral enraizada na cultura madeirense e da população da Ponta do Sol, em particular.

A C.M. do Porto estabeleceu critérios vários para deferir. A proximidade de unidades hospitalares e escolares influencia negativamente. A licença diz-se justificada com base no valor cultural ou histórico do evento ou no seu interesse para a cidade.

A C.M. de Lisboa considera justificadas obras construção civil bem como festas tradicionais, culturais e académicas, sempre que sejam consideradas pelo município de interesse para a cidade de Lisboa.

A C.M. de Faro informa-nos de que as licenças são emitidas por se entender benéfica a animação noturna por meio das festas tradicionais e espetáculos musicais, não só para o turismo e população local, como para o desenvolvimento económico e cultural do concelho

A C.M. de Viana do Castelo emitiu 163 licenças especiais de ruído no período de um ano, 76 para eventos e 87 para arraiais, sufragando que o requisito da justificação se basta com a invocação das razões que justificam a realização da atividade ruidosa naquele local e hora.

A C.M. de Vila Nova de Barquinha concedeu 146 licenças especiais de ruído, invocando como circunstâncias especiais e justificadas a realização de espetáculos com música ao vivo e 'karaoke', que se encontra na base de todas as autorizações concedidas.

Já a C.M. de Mourão considera circunstâncias excecionais simplesmente as festas de casamento**.**

A C.M. de Madalena explicita como justificação circunstâncias e motivos vários – dinamização da localidade, «Dia de Amigas», festa de Nossa Senhora das Candeias, aniversário do estabelecimento, época tradicional do Carnaval, comemoração do Dia do Pai, inauguração de esplanada, época tradicional, Páscoa, angariação de fundos, festas do Espírito Santo, desfile. Por vezes a justificação da emissão da licença especial de ruído basta-se com a invocação do evento autorizado.

A C.M. da Lousã estipula no articulado do alvará «razões que justificam a realização da atividade naquele local e hora», o qual, porém, se apresenta em branco nas cópias que nos envia.

A C.M. de Portimão informa-nos de que faz preceder a emissão da ler da análise dos objetivos pretendidos e do impacte negativo da atividade, tendo em conta a sua localização e o horário. Sustenta o executivo municipal que o cumprimento rigoroso da exigência de fundamentação conduziria ao indeferimento de quase todos os pedidos.

4. Condições de contenção do ruído nas licenças especiais

Nos termos do artigo 15.º do RGR ao emitir a licença especial de ruído (licenças especiais de ruído), o município fixa as condições de exercício da atividade relativamente à sua localização, data e horário, razões determinantes, medidas de prevenção e redução do ruído. A fixação de medidas de prevenção e redução do ruído é um instrumento crucial para o bom desempenho das atribuições municipais no domínio do controlo do ruído. A prática de emissão de licenças especiais de ruído que não envolve a discriminação de condicionalismos para preservação da tranquilidade pública desvirtua o fim do licenciamento.

Os números já apresentados ilustram a afirmação de que também neste ponto é insatisfatória a prática reiterada dos municípios.

Na verdade, **apenas cerca de 10,8% das câmaras municipais que afirmam ter emitido licenças especiais de ruído estabelecem no teor do alvará medidas adequadas a precaver ou a debelar a incomodidade para terceiros**.

Verifica-se que as câmaras municipais ou se abstêm pura e simplesmente de fixar condições ou apenas advertem para a necessidade de não emitir emissões desproporcionadas, ou de respeitar os limites

acústicos previstos no Regulamento Geral do Ruído, reproduzindo no teor dos alvarás o preceituado na lei [15] **.**

Acresce que, não raro, as câmaras municipais deferem licenças para eventos **sem especificarem devidamente a natureza da atividade e a sua exata localização**. As condições fixadas, na larga maioria dos casos, não refletem a apreciação das características da atividade, circunstâncias em que se desenrola, nem sequer do potencial grau de incomodidade para terceiros.

Observa-se a inserção sistemática de idênticas condições nas licenças especiais de ruído concedidas, ainda que para eventos diferenciados quanto à sua natureza e localização. As licenças especiais de ruído pecam por demasiado sucintas, nem sempre permitindo aferir das atividades que o evento autorizado integra e, muito menos, do seu impacto sonoro.

Assim, por exemplo, todas as licenças especiais de ruído que a C.M. de Gouveia apresenta contêm a epígrafe «realização de espetáculos desportivos e divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre», e não especificam a atividade autorizada. O local tão pouco é identificado, constando da licença a mera indicação do requerente (seja associação ou comissão de festas, seja um particular),

[15] Na sua anterior redação dispunha o artigo 30.º n.º 3, alínea b) do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro: «são proibidas as emissões desproporcionalmente ruidosas que não cumpram os limites estabelecidos no Regulamento Geral do Ruído». Na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro, o funcionamento de aparelhos sonoros que projetem sons para a via e outros lugares públicos é condicionado ao cumprimento dos limites estabelecidos no n.º 5 do artigo 15.º do Regulamento Geral do Ruído, quando a licença for concedida por período superior a um mês.

do dia e da hora e da obrigação da organização adotar «medidas e precauções necessárias ao cumprimento das normas que respeitem a preservação da natureza, o ambiente e a segurança dos intervenientes e do público». São fixados limites horários que alternam entre as 2h00 , as 4h00, as 7h00 e as 7h30 da manhã. Idênticas práticas são adotadas pela C.M. de Manteigas que defere licenças para divertimentos públicos sem identificar o evento, com horários de encerramento que oscilam entre as 24h00 e as 8h00 - às 24h00, 2h00, 3h00, 4h00, 5h00, 6h00 ou 8h00[16].

A C.M. da Guarda transmite o teor de uma licença emitida em nome de Associação Académica da Guarda, autorizando a «realização da Semana Académica da Guarda», sem especificar o período autorizado (nem datas nem horas). Apenas se menciona que a utilização de fogo artifício terá lugar em dia e hora determinados, sem especificação de outras atividades. Uma outra autoriza a realização da III Feira Social de São Miguel da Guarda, em dias e horas estabelecidos, sem conter referência a qualquer atividade concreta.

Estão nestas condições numerosas licenças emitidas por outras câmaras municipais que, ao mencionarem o evento autorizado, referem apenas «Feira da Solidariedade», «música ao vivo», «baile de

[16] Vem a C.M. de Manteigas, no âmbito da divulgação do relatório preliminar, apresentar cópia de um alvará de uma ler datado de 25.10.2012, alegando que o mesmo indica «a localização, hora de início e termo da atividade, bem como a atividade a realizar». Pretende não corresponder à verdade que o executivo municipal defira licenças de divertimentos públicos, sem identificar os eventos. Analisado o teor do alvará cuja reprodução nos é facultada em suporte desta pretensão, constata-se que ali se dispõe ser o Grupo Popular Cultural e Recreativo da Praça da Louça autorizado a realizar a 8.ª Festa da Castanha, que decorrerá entre as 16h00 e as 22h00 de 28.10.2012, na Rua do Triunfo, Praça da Louça. Contudo, nada é referido quanto às atividades em concreto promovidas no âmbito da iniciativa «8.ª Festa da Castanha – 2012», e ao seu impacto sonoro, parecendo excessiva a margem de liberdade concedida ao promotor.

estudantes», «bandas», «arraial de Cristo Rei», «fogo-de-artifício» ou «exercício de atividade ruidosa».

São numerosas as licenças especiais de ruído sem imposição de nenhuma medida de prevenção ou redução. Por vezes, consta do próprio alvará o item *medidas de prevenção e redução do ruído a observar*, mas o campo fica por preencher. Em idênticas condições está uma licença concedida à Parque Escolar, EPE, por um ano, pela C.M. da Figueira da Foz, apenas condicionada ao cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro.

A C.M. da Horta insere no teor da licença que autoriza a realização de festa ou baile, a seguinte menção- «Âmbito: todos os acontecimentos relacionados com o evento descrito».

A C.M. de Loures emitiu 195 licenças, para atividades muito diversificadas (v.g. comboio infantil, pista automóveis adulto, homenagem, oração, prova de atletismo, cicloturismo, 24 horas futebol 7, festival de folclore, baile, karaoke, garraiada noturna, festas, arraial, romaria e bailes, desfile infantil de Carnaval, convívio *motard*, noite de música portuguesa, 4.º encontro de tradições, Festa da Flor, Feira de Sabores, passeio de BTT, Santos Populares, recriação histórica, concerto, 22.ª semana do Alentejo, magusto, gravação Morangos com Açúcar, partida de ténis de mesa, festas anuais, circo, exposição, Volta ao Mundo em 63 minutos), abstendo-se de melhor identificar e caraterizar o evento autorizado. Além de não se encontrar nenhuma justificação, as condições impostas são genéricas e manifestamente insuficientes (referência aos limites do RGR;

quando existam, as colunas de som altifalantes não devem estar voltadas para as habitações).

Contudo, os alvarás cujas cópias nos são dadas a conhecer por esta Câmara Municipal, ilustram a concessão de um número menor de licenças especiais de ruído que se afiguram justificadas e com condições bastantes, reportando-se a trabalhos de construção do Hospital de Loures e acessos e outras obras (dever de afixar a licenças especiais de ruído no estaleiro da obra, aferição da eficácia das medidas de proteção acústica implementadas e introdução caso se justifique, de medidas complementares, justificadas com base no programa de monitorização).

A C.M. de Olhão emitiu uma licença especial de ruído para «música ao vivo» por nove dias, entre as 22h00 e as 4h00, sem fixar qualquer medida de prevenção ou redução do ruído.

A C.M. do Porto enviou-nos várias licenças especiais de ruído com condições insuficientes ou inexistentes. Verifica-se que no item *medidas prevenção/redução do ruído*, consta apenas «no caso de reclamações deve reduzir-se o volume de som sempre que solicitado pelos moradores». No item *outras medidas a adotar* consta «informar a população residente na área envolvente da realização do evento e do seu horário». Das licenças de obras consta apenas a obrigação de os equipamentos cumprirem o disposto no Decreto-Lei n.º 221/2006, de 8 de novembro e de informação da população residente na área envolvente. Por vezes, a informação técnica respetiva diz não ser possível impor medidas de prevenção eficazes. De todo o modo, os condicionalismos impostos parecem parcos.

Em regra, as câmaras municipais não se abstêm de fixar limites horários. Todavia, nem sempre os mesmos permitem precaver a incomodidade para terceiros, seja por permitirem o funcionamento demasiado alargado, seja porque sempre se imporia a adoção de medidas complementares. Saúda-se, no entanto, a imposição de limites mais restritos, como sucede com a C.M. de Loures que nos informa de que, no caso de o evento se realizar ao domingo ou vésperas de dias normais de trabalho, a licença especial de ruído não autorizará a atividade ruidosa para além das 23h00. Algumas câmaras impõem horários contidos, não excedendo, em regra, as 24 horas (por ex. C.M. de Melgaço), o que naturalmente restringe o período da incomodidade, salvaguardando a tranquilidade dos moradores. A C.M. de Macedo de Cavaleiros afirma que as condições impostas mais frequentemente se reportam à fixação de um horário máximo, não autorizando o prolongamento além da 1 hora da madrugada. Outras câmaras municipais condicionam a autorização de eventos à redução dos níveis de ruído ou do volume de som ou à anulação do ruído a partir de certa hora.

Refira-se que, no entanto, foram encontradas situações em que se licenciam vários eventos musicais com funcionamento contínuo no período noturno, prolongando-se pelo diurno, ou sem imposição de qualquer horário, algumas prolongando-se por alguns dias, sem que sejam estabelecidas medidas preventivas e de contenção (v.g. Anadia, Monchique, Mondim de Basto).

Entre as condições manifestamente inadequadas, contam-se, designadamente, a estipulação, numa licença de lançamento de foguetes,

de que «serão lançados apenas os foguetes necessários à realização do evento» (Angra do Heroísmo), «a requerente compromete-se a atenuar os efeitos provocados pelo ruído decorrente da realização do evento», «manter a atividade ruidosa afastada de edifícios hospitalares e escolares», «observância dos limites do artigo 4.º do RGR», «dever de adotar medidas de prevenção». Outra condicionante que se encontra no texto de algumas é a de que «devem ser respeitados os limites e requisitos acústicos fixados no art.15.º do Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro». Esta cláusula não deixa de ser despropositada se atendermos a que a norma em questão apenas estabelece limites à realização de atividades ruidosas temporárias por período superior a um mês e a que as atividades autorizadas são de curta duração (algumas horas, envolvendo um ou dois dias).

Já se estimam condições adequadas por prosseguirem o objetivo da prevenção do ruído, «divulgação de música em sentido contrário ao aglomerado, a limitação da potência das fontes sonoras, localização e orientação das saídas de som, utilizar apenas colunas de pequena potência, espalhadas pela zona, de modo a que o evento audível por todos os que se encontram no local». As licenças especiais de ruído de obras contêm, em norma, condições concretas, v.g. cumprimento de medidas de minimização e planos de monitorização previstos na DIA, informação aos moradores, proibição de uso de certos equipamentos, limitação de atividades mais ruidosas ao período diurno.

A C.M. de Lisboa impõe frequentemente como condições as restrições de horário, «limitações de campo sonoro, orientação de fontes sonoras,

restrição à utilização de determinado equipamento e maquinaria, informação da população, sensibilização, condicionamento nas obras a efectuar». Exibe licenças de obras incidindo no IC17/CRIL, obra no Metro, espetáculo, dança, Passagem de Ano, montagem de lona com recurso a grua, estipulando horários diversos - 14h00, 20h00, 24h00,3h30m, 4h00. A maior parte das licenças facultadas estipulam condições adequadas, encontrando-se todavia quatro licenças sem condições bastantes (campanha fotográfica El Corte Inglês, comemoração Passagem de Ano, montagem de lona com recurso a grua no estabelecimento El Corte Inglês, construção de um hotel.) [17]

5. Boas práticas administrativas em matéria de licenças especiais de ruído

Assinalam-se algumas práticas que nos parecem positivas, podendo servir de paradigma ao contribuir para o melhor controlo das atividades ruidosas temporárias.

Algumas licenças preveem a obrigação de o promotor dar conhecimento da própria emissão de licença às autoridades policiais.

[17] Assim, no item «outras condições da licença» de montagem de lona autoriza-se o funcionamento de equipamentos mecânicos e elétricos e a montagem de lona com recurso a grua, sem imposição de condições. O mesmo se aplica a licença emitida a favor de Alutel-Exploração de Hotéis e Restauração, Lda., que autoriza a construção de um hotel na Avenida da República, entre 17.12.2010 e 30.06.2011, entre as 20h00 e as 22h00, aos dias úteis e entre as 8 h00 e as 18h00, aos sábados. É expressamente permitido o funcionamento de equipamentos mecânicos e elétricos e a utilização de grua e equipamento motorizado, sem afixação de condições de prevenção do ruído.

Outras preveem o procedimento a adotar em caso de reclamação, tal como, diminuir imediatamente o volume do som. A C.M. de Caldas da Rainha estipula que a licença pode ser considerada sem efeito no caso de receção de reclamação por excesso de ruído, no interior e no exterior da instalação. A C.M. de Nelas dispõe na licenças especiais de ruído que «caso alguém da vizinhança reclame do ruído produzido, deverá adotar as medidas adequadas para reduzir na fonte do ruído e se as autoridades policiais o entenderem, deverá cessar a festa de imediato».

Consta numa licença concedida pela C.M. de Marvão: «a população manifesta o seu desagrado com o excesso de ruído. Deverá V. Exa controlar o excesso a partir das 3.00 h, ou limitar, no futuro, a licença de ruído até às 2 horas». A C.M. de Odivelas estipula a redução da emissão sonora ou a cessação da atividade quando seja reclamada, determinando a publicitação do alvará no exterior, divulgando os condicionantes e a possibilidade de suspensão a pedido.

A C.M. de Portimão esclarece que em caso de reclamações, em regra não emite outra licença para a mesma atividade no mesmo local.

A C.M. de São Brás de Alportel exibe um aditamento a uma licença especial de ruído, dando conta de que, por motivo de reclamações apresentadas na primeira noite do evento, por incumprimento do horário autorizado, veio a ser reduzido o horário autorizado nas duas noites subsequentes.

A C.M. de São João da Madeira faz saber no alvará que deve ser assegurado o contacto permanente com os responsáveis pelo evento para que, em caso de incomodidade, seja de imediato tomada conta da

ocorrência e restabelecido o bem-estar da população. É identificado na licença especial de ruído o responsável e o seu telefone móvel.

A C.M. de Gondomar exibe licenças especiais de ruído das quais consta o seguinte: «se a atividade ruidosa provocar ruído na vizinhança, deverão as autoridades policiais, caso sejam chamadas, ordenar a redução do volume de som do sistema sonoro por forma a cessar de imediato a incomodidade e comunicar à autarquia».

A C.M. de Estarreja dispõe que as reclamações são tratadas com atendimento rápido, mediante o contacto pessoal do responsável.

Do teor de outras licenças especiais de ruído depreende-se que a C.M. de Faro se reserva o direito de revogar a licença por reclamações fundamentadas por incomodidade. Em locais com anteriores reclamações, podem ser impostas condições mais rígidas ou ser indeferido um novo requerimento.

Secção 5: Fiscalização

1. Fiscalização dos eventos ruidosos

Importa, em todo o caso, considerar que o deferimento de licenças especiais de ruído, com fixação de medidas de prevenção e redução da incomodidade não basta, para assegurar o regular controlo do ruído imputado a estas atividades. Na verdade, basta que sejam desrespeitados os condicionalismos horários ou outras condições

estabelecidas para debelação do ruído, ou que as emissões sonoras se propaguem em volume anormal elevado, para que o evento possa causar incomodidade significativa, afetando o bem-estar e a tranquilidade dos que residem nas imediações. A fiscalização urge, em particular, quando seja apresentada queixa por ruído excessivo. Nem sempre é fácil providenciar pelo exercício de fiscalização em concomitância com o decorrer de atividades temporárias. Não raro os eventos assumem uma expressão pontual, não se prolongando para além de algumas horas. A escassez de meios e o horário noturno em que decorrem as atividades de diversão colocam dificuldades acrescidas às câmaras municipais que se vêm impedidas de providenciar por uma pronta fiscalização.

Por este motivo, é de incentivar a iniciativa de requerer a colaboração das autoridades policiais, facultando-lhes conhecimento do teor de todos os alvarás de licenças especiais de ruído concedidas.

O legislador atribui expressamente à autoridade policial a faculdade de determinar a suspensão das atividades ruidosas temporárias não licenciadas, devendo lavrar auto de ocorrência a remeter ao presidente da câmara municipal para instauração de procedimento contraordenacional (cfr. artigo 18.º).

A fiscalização do cumprimento das normas relativas a atividades ruidosas temporárias é cometida às autoridades policiais e à polícia municipal, no âmbito das respetivas atribuições e competências (artigo 26.º, alínea e), do Regulamento Geral do Ruído).

A intervenção dos agentes policiais permitirá controlar a titularidade de licença e o cumprimento de alguns condicionalismos fixados. Mas não

dispensa o acompanhamento pelos serviços municipais, em melhor posição de ajuizar do respeito por condições técnicas porventura fixadas e do impacto ambiental do evento.

Compreende-se que os serviços não possam exercer uma fiscalização sistemática no terreno. Todavia é forçoso que não renunciem aos poderes de fiscalização, cabendo-lhes exercer maior vigilância perante atividades suscetíveis de causar maior incomodidade, em função da potência do equipamento, das especiais condições de propagação do ruído (quanto a eventos na via pública e demais lugares públicos ou em espaços abertos), do historial de reclamações e de outras circunstâncias de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. Para o efeito, contam com a disponibilidade das polícias municipais e dos agentes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana.

Assim, parece-nos manifestamente escasso o número de autoridades municipais que, de entre as inquiridas, declaram ter levado a cabo ações de fiscalização das atividades licenciadas (28 entre as 222, i.e., perfazendo 12,7%).

Assinala-se que **cerca de 84%** (187 em 222) **não fiscalizaram**, tanto quanto nos é dado constatar, **a observância de uma única licença** de entre as emitidas no período de um ano. Sete não prestaram resposta a este item (3,2%). O controlo parece esgotar-se na própria atribuição da licença.

Entre as 28 câmaras municipais que declaram ter promovido uma ou mais fiscalizações, 10 declaram ter feito um ou mais ensaios acústicos (o que equivale a 35,7% do universo que declara ter fiscalizado). A escassez

de meios técnicos e humanos que viabilizem a realização de ensaios acústicos permite explicar o número extremamente reduzido de medições técnicas.[18]

Lisboa parece ser a câmara municipal que mais ações de fiscalização levou a cabo, declarando ter emitido 733 licenças especiais de ruído, cujo cumprimento das condições fiscalizou cerca de 40%, e realizou ensaios em 20% dos casos. Já a C.M. do Porto declara ter fiscalizado, sem promoção de ensaios, 12 em 570 licenças especiais de ruído.

Algumas câmaras municipais afirmam exercer uma fiscalização sistemática. Assim, a C.M. de Chaves e a C.M. do Barreiro declaram fiscalização sistemática, sem ensaios e, no caso de Chaves, por colaboração da PSP.

A C.M. de Oliveira de Azeméis declara que apenas a PSP fiscaliza. A C.M. de Constância, por seu turno, não nos dá conhecimento de uma única ação de fiscalização mas informa que sempre que emite uma licença, dá conhecimento à GNR.

A C.M. de Torres Vedras considera:

[18] As respostas prestadas apontam, nomeadamente, para: 7 licenças especiais de ruído fiscalizadas entre 497 ler, com promoção de 7 ensaios, 7 licenças especiais de ruído fiscalizadas em 123 emitidas, sem ensaios, 53 licenças especiais de ruído fiscalizadas em 60, com promoção de um único ensaio, 40% das licenças especiais de ruído fiscalizadas, com promoção de ensaios em 20% dos casos, 5% licenças especiais de ruído fiscalizadas sem ensaios, 10 licenças especiais de ruído fiscalizadas em 74, uma licenças especiais de ruído fiscalizada em 279, sem promoção de ensaios, 10 licenças especiais de ruído fiscalizadas sem ensaios, 5 licenças especiais de ruído fiscalizadas sem ensaios, 2 licenças especiais de ruído fiscalizadas em 82, sem ensaios, 30 licenças especiais de ruído fiscalizadas em 61 concedidas.

> «inexplicável que os agentes de autoridade, PSP e ou GNR não estejam munidos de aparelhos que possam fazer a medição imposta do ruído existente. Se estas forças fazem a medição do grau de alcoolémia, também deveriam fazer a medição do volume de ruído. A ausência deste elemento probatório, leva a que todas as queixas efetuadas por particulares estejam condenadas ao arquivo, pois não há prova da violação dos limites por lei.»

Julgamos tratar-se de uma observação bastante pertinente.

A C.M. da Guarda afirma que o acompanhamento dos serviços de fiscalização é efetuado com alguma regularidade, para verificação do cumprimento do horário e de todas as situações que possam ser contrárias, sob pena de suspensão da atividade ruidosa.

Merece ser ponderada a **conveniência** em atribuir à Polícia de Segurança Pública, à Guarda Nacional Republicana e às polícias municipais, onde existam, meios que lhes permitissem uma simples constatação/registo da intensidade do ruído propagado pelo evento, para melhor permitir aferir da procedência de queixas. Na verdade, revela-se impraticável, na maioria das situações, proceder à verificação do critério da incomodidade sonora, que obriga a ensaios vários, em diferentes ocasiões. Não se encontrando estas atividades temporárias sujeitas a limites acústicos (exceto quando assumam duração superior a um mês), não se cuidaria de medir, de forma exata e normalizada, o ruído. Tratar-se-ia apenas de registar, de imediato, a maior ou menor intensidade das emissões sonoras, a fim de que os serviços camarários que emitem as licenças pudessem estimar o impacto da atividade e ponderar a suficiência e a adequação das medidas impostas. Cuidar-se-ia de conferir

formação especializada a pessoal da polícia municipal e/ou, eventualmente, aos agentes da Guarda Nacional Republicana que integrem o Serviço de Proteção da Natureza e Ambiente, em termos que lhe permitisse avaliar sumariamente a eventual incomodidade. A ser observado um ruído especialmente perturbador, não se vê porque não possa a autoridade policial determinar, desde logo, a suspensão do uso.

2. Controlo das atividades de iniciativa municipal

As atividades ruidosas temporárias promovidas pelos municípios encontram-se isentas de licenciamento ficando, contudo, sujeitas aos limiares previstos no n.º 5 (respeito nos recetores sensíveis do valor limite do indicador LAeq do ruído ambiente exterior de 60 dB (A) no período do entardecer e de 55 dB (A) no período noturno).

Este condicionalismo pressupõe naturalmente uma postura ativa do município no controlo da incomodidade imputada a eventos ruidosos da sua iniciativa. Ao município incumbe fiscalizar as atividades que promove, com o mesmo rigor e isenção com que fiscaliza as atividades de terceiros.

De entre os 244 municípios que colaboram na resposta ao inquérito, só 36 afirmam exercer o controlo das iniciativas municipais ruidosas, o que equivale a 14,8%. Destes, quase nenhuns (32) promovem ensaios acústicos para verificação da observância daqueles limiares. Apenas afirmam realizar estes ensaios, as autoridades municipais de Borba, Felgueiras, Lisboa e Ponte Lima.

Nos remanescentes 208 municípios declara-se não ser exercido controlo nenhum sob as atividades municipais ou não é sequer prestada resposta a esta questão.

3. Conclusões

A larga maioria das câmaras municipais que responderam ao inquérito vêm exercendo um deficiente controlo das atividades ruidosas temporárias, o que não permite precaver, eficazmente, a potencial incomodidade para terceiros. A fiscalização é, também, incipiente, o que compromete a debelação do ruído na sequência de queixa dos lesados.

Verifica-se que é muito avultado o número de câmaras municipais que:

a) Não justificam convenientemente a emissão de licenças especiais de ruído, concedendo licenças de forma indiscriminada, abstraindo da natureza, da duração e da localização do evento;

b) Não fixam medidas adequadas à prevenção e redução do ruído ou limitam-se a estabelecer condições demasiado genéricas, que não refletem as caraterísticas da atividade, a sua localização e o potencial impacto;

c) Se abstêm sistematicamente de fiscalizar as atividades ruidosas licenciadas e de controlar os eventos ruidosos de iniciativa municipal.

A realização de ensaios acústicos para aferir dos níveis de incomodidade das atividades ruidosas temporárias é, salvo raras exceções, descurada pelos municípios.

É certo que não se encontram as atividades ruidosas temporárias a desenvolver por período inferior a um mês, dependentes da observância de quaisquer limites de ruído (como se infere, a contrario sensu, do disposto no artigo 15.º, n.º 5 do Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro). Esta circunstância não pode isentar uma câmara municipal do dever de fixar condicionalismos concretos na licença de ruído, em observância do disposto no artigo 15.º, n.º.2 do citado Regulamento, de modo a precaver, eficazmente, o eventual prejuízo para a tranquilidade pública.

Tratando-se de normas destinadas a proteger o direito ao ambiente e qualidade de vida das populações eventualmente afetadas pelo ruído produzido ao abrigo de licença administrativa especial, o não cumprimento dos citados comandos legais, no que tange às medidas de prevenção e de contenção, para prover à preservação da tranquilidade das populações, especialmente, durante o período noturno, é suscetível de originar responsabilidade civil extracontratual do município pelos prejuízos decorrentes desse ato de gestão pública, com os inerentes encargos para a autarquia (artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro).

Parece esquecido que o exercício de atividades ruidosas temporárias promovidas pelos municípios se encontra sujeito aos valores limite fixados no n.º 5, do artigo 15.º do Regulamento Geral do Ruído, nos termos do n.º 7, alínea a), do mesmo preceito legal.

Devem, assim, os municípios acautelar o cumprimento dos valores limite constantes do disposto no n.º 5, do artigo 15.º do Regulamento

Geral do Ruído aquando da realização do evento de iniciativa municipal, cabendo-lhes adotar os meios e procedimentos técnicos para o efeito ajustados.

Não raro, as câmaras municipais condicionam festas e divertimentos promovidos por particulares ao «rigoroso cumprimento dos limites de ruído definidos no Decreto-Lei n.º 9/2007» Mais se dispõe «em caso de reclamação fundada deverá ser de imediato cessada a actividade». E bem se compreende esta imposição, na ausência de outros condicionalismos que acautelem o sossego e o descanso dos moradores. Na verdade, a entender-se que o evento apenas é condicionado em termos de período de duração, deve inferir-se, ao menos nos casos em que é autorizado um limite horário dilatado, que o licenciamento não prossegue adequadamente o objetivo de preservação da tranquilidade, constituindo uma permissão para produção de todo e qualquer ruído no período noturno. A licença configurará um cheque em branco, frustrando, inteiramente, as finalidades e razão de ser do próprio procedimento. Nesta perspetiva, poderá arguir-se que o ato de concessão da licença esteja ferido de vício de desvio do poder por atender a interesses particulares do requerente, que a Administração Pública sobrepôs aos interesses dos terceiros potencialmente afetados nos seus direitos de personalidade pelo exercício da atividade ruidosa.

Secção 6: Regulação de atividades ruidosas permanentes

1. Atividades ruidosas permanentes

O reconhecimento de que a poluição sonora constitui, nos nossos dias, um dos principais fatores de lesão da qualidade de vida e das principais causas de conflitualidade ambiental, tem levado os Estados, em especial, da União Europeia, a criarem mecanismos reforçados de controlo preventivo das atividades tipicamente ruidosas. Nesta linha se insere a regra de a instalação e o exercício de atividades ruidosas permanentes ser condicionada pelo cumprimento dos valores limite de exposição, admitindo-se a fiscalização preventiva e sucessiva, em moldes que garantam a salvaguarda de um ambiente urbano sadio e equilibrado.

Com tal desiderato, no âmbito do ponto 3 do questionário, foram as câmaras municipais inquiridas a respeito do exercício dos poderes de fiscalização e controlo das atividades ruidosas permanentes, cuja promoção o legislador sujeitou ao seu controlo. Foram, assim, instadas a responder, quer singelamente quanto à verificação do cumprimento dos critérios de incomodidade sonora (no âmbito da previsão contida na norma do artigo 13.º, n.º 1, alínea b) e n.º 8, do RGR) – bastando-nos, para este efeito respostas «sim» e «não» – quer, especificadamente, quanto ao número de procedimentos em curso e efetiva confirmação do cumprimento dos parâmetros/limite, quer em sede de projeto acústico, quer em sede de aferição dos limites de incomodidade.

Da análise das respostas que nos foram prestadas por 244 municípios, não é possível asseverar, que os dados que vêm refletidos nos quadros que se seguem, sejam a imagem rigorosa da realidade existente. Não raro, em resposta a melhor especificação dos dados fornecidos, os valores apresentam-se incongruentes ou pouco exatos. Embora, não tenha, de todo, constituído a regra, não podemos deixar de deixar aqui apontamento da existência de respostas do tipo: «aproximadamente», ou, «não é possível quantificar», ou, «não é possível desagregar informaticamente a informação solicitada», ou, «o nosso sistema informático de processos de obras não elabora relatórios discriminativos sobre as questões solicitadas, pelo que a resposta às mesmas obrigaria à verificação dos processos um a um, o que não é viável de momento», ou, «sem dados», ou, «não se encontra monitorizado o respetivo número», ou, «não nos foi possível aferir em tempo útil os dados necessários para dar resposta à questão, dado que a maioria dos processos em tramitação no período indicado são anteriores à implementação do programa de gestão documental que atualmente acompanha todos os processos, o que implicaria a consulta física de todos os processos», ou, «não foi possível o apuramento em tempo útil», ou, «não foi possível determinar», ou, «não dispomos de elementos».

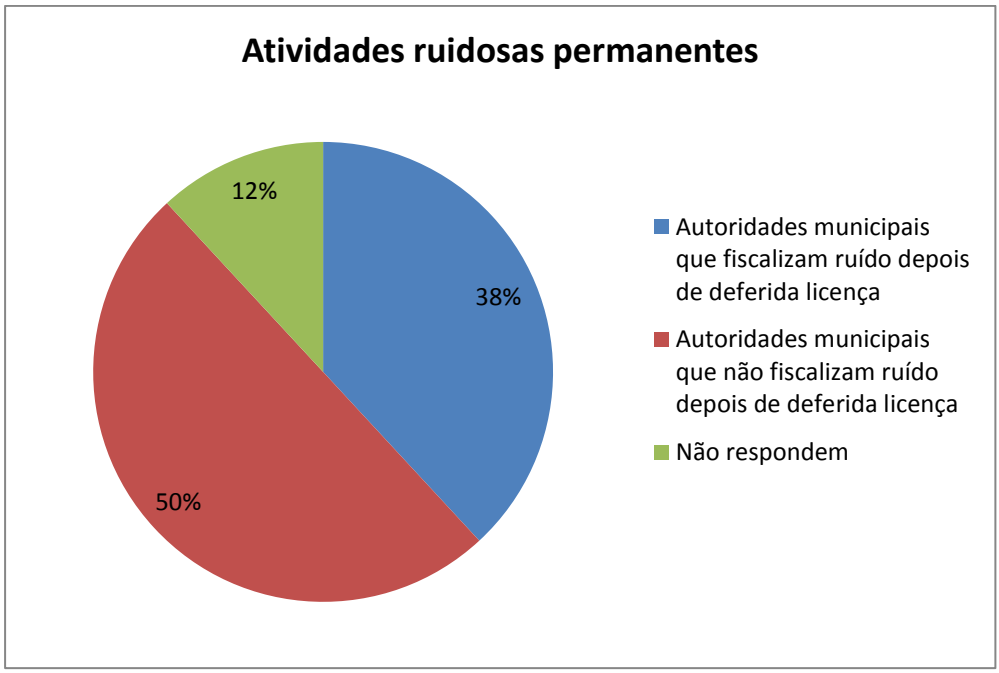
Feita esta ressalva, e porque a maioria das respostas recebidas o foram em moldes que entendemos nos permitem realizar a análise a que nos havíamos proposto, iremos expor os resultados obtidos no que respeita ao questionário apresentado.

2. Cumprimento dos requisitos a que devem obedecer as atividades ruidosas permanentes

Foram os municípios instados a informar, se os serviços responsáveis pelo licenciamento de atividades ruidosas permanentes verificam, ou não, o cumprimento do critério de incomodidade sonora, nos termos que são previstos nas normas do artigo 13.º, n.º 1, alínea b), e n.º 8, do RGR.

Recorde-se, a propósito que sob a epígrafe «Atividades ruidosas permanentes», dispõe o artigo 13.º n.º 1, alínea b), do RGR, que a instalação e o exercício de atividades ruidosas permanentes em zonas mistas, nas envolventes das zonas sensíveis ou mistas ou na proximidade dos recetores sensíveis isolados estão sujeitos, entre outros, ao cumprimento do critério de incomodidade, considerado como a diferença entre o valor do indicador L (índice Aeq) do ruído ambiente determinado durante a ocorrência do ruído particular da atividade ou atividades em avaliação e o valor do indicador L(índice Aeq) do ruído residual, diferença que não pode exceder 5 dB(A) no período diurno, 4 dB(A) no período do entardecer e 3 dB(A) no período noturno, nos termos do anexo I ao citado Regulamento, do qual faz parte. E prevê, no seu n.º 8, que quando a atividade não estiver sujeita a avaliação de impacte ambiental, a verificação do cumprimento do disposto no n.º 1 é da competência da entidade coordenadora do licenciamento e efetuada no âmbito do respetivo procedimento de licenciamento, autorização de instalação ou de alteração de atividades ruidosas permanentes.

Viríamos, a este propósito, a obter os dados elencados no gráfico que se segue:



É-nos dado concluir, que em apenas 38% dos municípios que responderam ao inquérito, na globalidade, é cumprida a determinação inscrita nas normas sob escrutínio, neles se incluindo os de Lisboa e Porto.

3. Operações urbanísticas: obras de urbanização, de edificação e de demolição

A verificação da conformidade de uma obra com as disposições do

Regulamento dos Requisitos Acústicos das Edificações deve ser efetuada com base em ensaios acústicos (artigo 3.º, n.º 6), nos termos do disposto no RGR (artigo 12.º, n.º 5, e artigos 33.º e 34.º), de acordo com os critérios de amostragem a definir pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (artigo 3.º, n.º 6 e n.º 7, do Regulamento dos Requisitos Acústicos das Edificações[19]) e em relação aos requisitos acústicos próprios de cada categoria de utilização – habitação, comércio ou outros (artigos 5.º e segs.).

Precisamente sob a epígrafe «controlo prévio das operações urbanísticas» o artigo 12.º, n.º 5, do RGR, determina que a utilização ou alteração da utilização de edifícios e suas frações está sujeita à verificação do cumprimento do projeto acústico a efetuar pela câmara municipal, no âmbito do respetivo procedimento de licença ou autorização de utilização, podendo a câmara municipal, para o efeito, exigir a realização de ensaios acústicos. Do teor do disposto na norma citada, não restariam dúvidas quanto à **ilegalidade das licenças ou autorizações de utilização dos edifícios ou suas frações sem estar verificado o cumprimento do projeto acústico**:

- Mediante um juízo de apreciação do projeto acústico, e, eventualmente, a realização de ensaios acústicos no âmbito do procedimento da autorização de utilização, a executar pelas autoridades municipais ou por serviços acreditados ou a apresentar pelo requerente da autorização, se as autoridades municipais o determinarem;

[19] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/2002, de 11 de maio. Alterado pelo Decreto-Lei n.º 96/2008, de 09 de junho.

- De acordo com instrumentos técnicos sujeitos a controlo metrológico, segundo os critérios de amostragem do Laboratório Nacional de Engenharia Civil e de forma diferenciada, segundo as categorias de utilização do edifício.

Os ensaios permitem verificar a capacidade de isolamento ao ruído, havendo de testar os pavimentos, as fachadas e as paredes dos vários compartimentos.

Não basta apresentar o projeto acústico. A lei não dispensou o controlo do seu cumprimento por serviços oficialmente acreditados. É certo que nem sempre fora assim, na nossa ordem jurídica, mas o sistema pretérito, ao presumir a conformidade das obras com o projeto acústico, não provara obstar às múltiplas situações de incumprimento, de facto consumado, à revelia da prevenção, que beneficia da preferência do direito ambiental e urbanístico por a reparação se mostrar sempre especialmente onerosa. O regime jurídico instituído em 2007 (Decreto-Lei n.º 9/2007) optou pelo controlo *a priori*, em nome de razões de eficiência e justiça. Eficiência por prevenir e conter custos agravados de correção *a posteriori*, como já se assinalou. É justo fazer recair no promotor da operação os encargos com os ensaios: *ubi commoda ibi incommoda*.

Exigir das autoridades municipais que façam cumprir estes requisitos não é simplesmente uma formalidade a satisfazer sem um interesse público imediatamente à vista. É antes um sinal de racionalidade, cuja

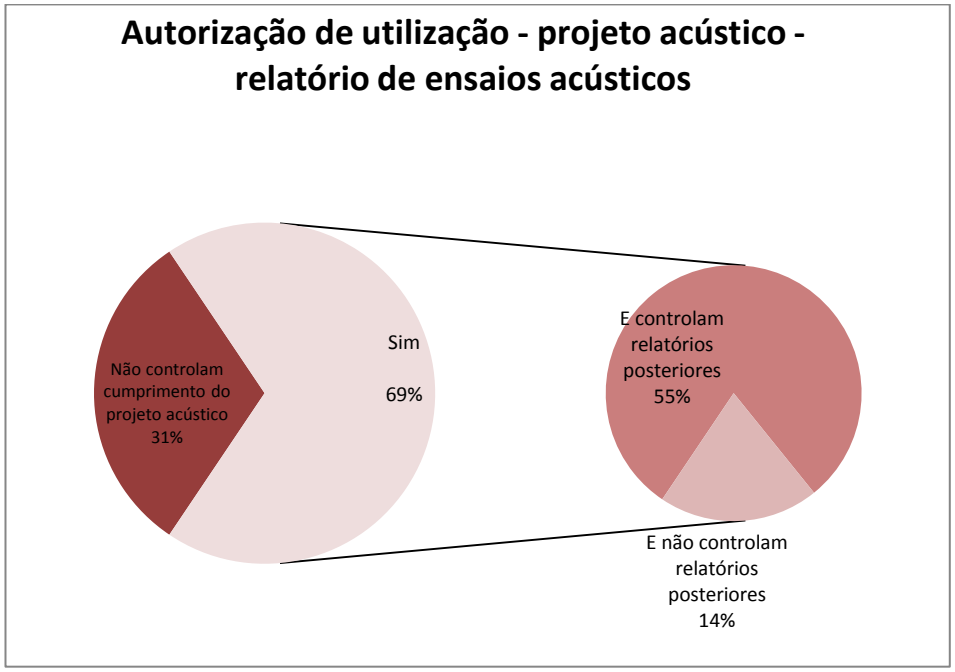
importância ressalta quando somos confrontados com questões de ruído nos centros históricos ou em edificações urbanas sem qualidade de isolamento.

Mas se, por um lado, como se viu, no artigo 12.º, n.º 5, do RGR, dispõe-se que a utilização ou alteração de utilização de edifícios e suas frações está sujeita à verificação do cumprimento do projeto acústico a efetuar pela câmara municipal, no âmbito do respetivo procedimento de licença ou autorização da utilização, por outro lado, o mesmo refere de seguida «podendo a câmara para o efeito, exigir a realização de ensaios acústicos». O facto de o diploma referir «podendo», parece não tornar obrigatória a realização de ensaios acústicos, devendo, no entanto, a câmara municipal verificar o cumprimento do projeto acústico. Se não exigir a realização de ensaios acústicos ou executar esses ensaios, deverá a câmara providenciar uma fiscalização in loco, para verificação da execução do projetado.

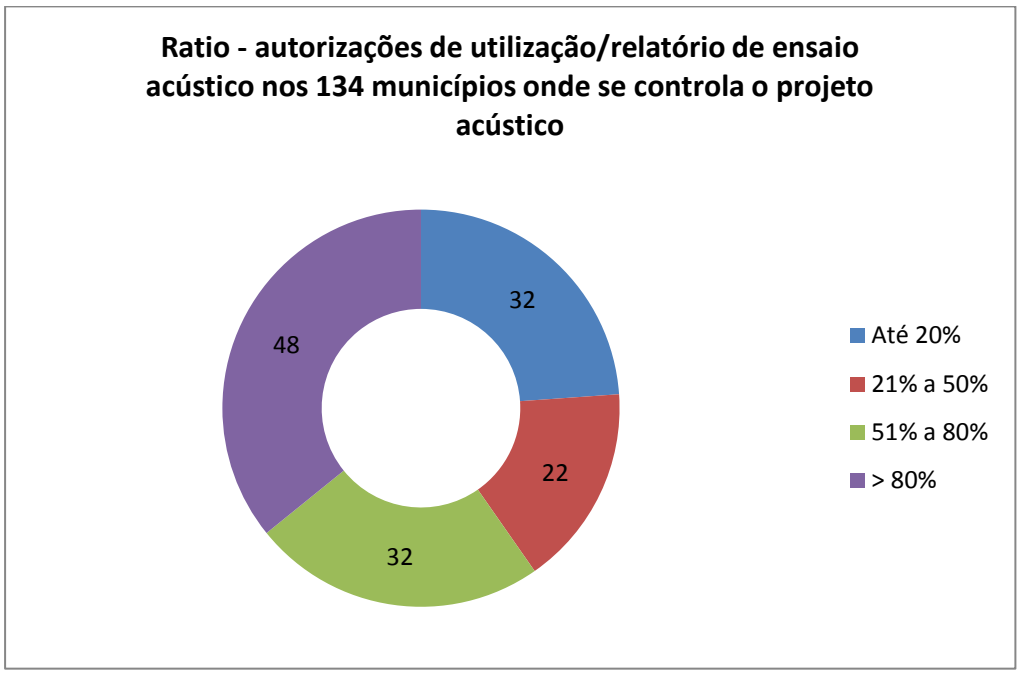
Uma coisa é certa, **o cumprimento do Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios é obrigatório** por parte de quem é promotor de operações urbanísticas materiais, exigindo a câmara municipal ou não a sua verificação.

Quando perguntadas pela articulação entre o controlo urbanístico de autorização da utilização e o controlo do isolamento acústico, responderam 206 câmaras municipais, o que leva a presumir que as demais 38 que colaboraram no inquérito ignoram esta articulação.

Destas 206 câmaras municipais resultou apurado um total de 29 737 autorizações municipais de utilização deferidas num ano compreendendo controlo do cumprimento do projeto acústico. Contudo, apenas 191 responderam à pergunta sobre se, cumulativamente exigem a apresentação de relatório de ensaios acústicos, o que leva a presumir que as demais 15 ignoram a necessidade deste expediente. Em 15 495 autorizações de utilização fora exigida a apresentação de relatório de ensaios acústicos (52%). Vejamos, pois, como foi a questão respondida pelos municípios instados:



Passemos à proporção entre o volume de autorizações de utilização deferidas e a exigência de apresentar relatório de ensaios acústicos:



A C.M. do Porto habilitou-nos com 851 pedidos de licença ou de autorização de utilização (incluindo simples alterações de uso) apreciados entre 01.12.2009 e 01.12.2010, tendo, em 95% dos casos exigido a apresentação de relatório de ensaios acústicos. Respondeu-nos, por seu turno, o município de Lisboa, que quanto aos 38 pedidos de licença ou de autorização de utilização (incluindo alterações de uso) apreciados entre 01.12.2009 e 01.12.2010, em todos foi exigida a apresentação de relatório de ensaios acústicos. Não podemos deixar de assinalar o número insolitamente reduzido de pedidos que nos foi facultado pelo município de Lisboa, quando comparado com outros municípios com menor densidade populacional/expressão edificatória – vg.: Braga com 987 processos,

tendo em todos eles exigido a apresentação de relatórios de ensaios acústicos; Cascais, com 1119 processos, tendo exigido a apresentação de relatório de medição acústica em 97% deles; Guimarães, com 1027 processos, tendo em todos eles exigido a apresentação de relatório de ensaios acústicos; Sintra, com 884 processos, tendo em todos eles exigido a apresentação de relatório de ensaios acústicos; Vila Nova de Famalicão com 877 processos, tendo em 20% deles exigido a apresentação de relatório de ensaios acústicos; Vila Nova de Gaia com 947 processos, tendo em 51% deles exigido a apresentação de relatório de ensaios acústicos.

É igualmente de assinalar o facto de 23 municípios terem declarado **zero** procedimentos de licenciamento/autorização de utilização no âmbito dos quais a câmara municipal verificou o cumprimento do projeto acústico.

A estes juntam-se os **34 municípios** que não exigem a apresentação de relatório de ensaios acústicos, por referência ao total de procedimentos de licenças/autorizações declarado.

Não esquecendo, ainda, os **38 municípios,** que instados sobre a questão relativa ao número de procedimento de utilização/alteração de utilização, nada sabe, ou nada responde.

Parece-nos, que do quadro que antecede, legítimo é concluir, de acordo com os parâmetros expostos, que tão-só **39 municípios cumprem**, com

rigor, o que a este propósito é determinado no RGR, ao exigir a presentação de relatório de ensaios acústicos, entre 91% a 100% dos procedimentos em que foi verificado o cumprimento do projeto acústico.

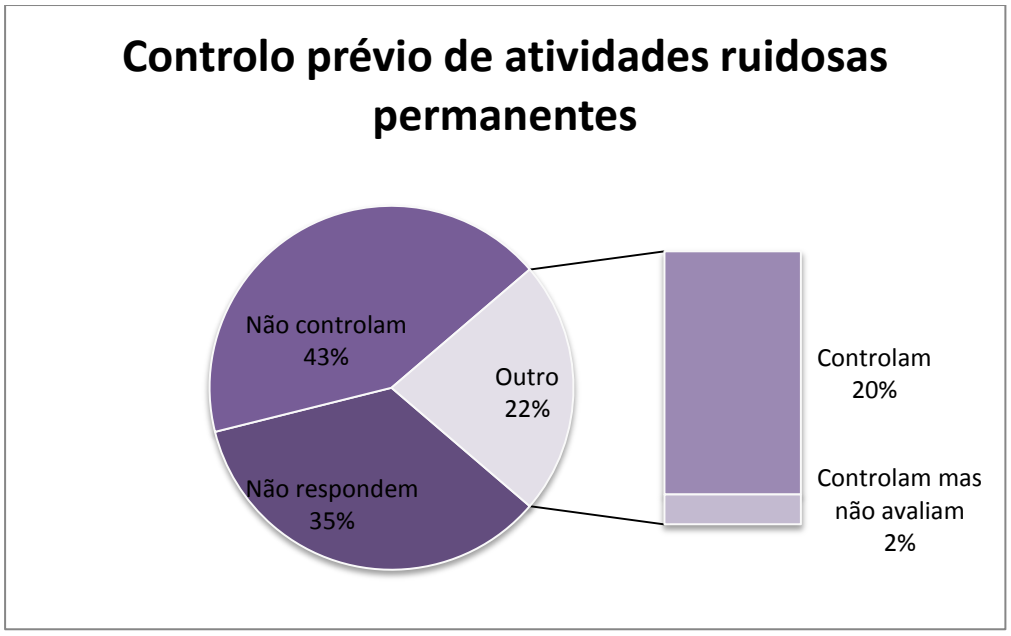
4. Avaliação acústica específica para atividades ruidosas permanentes em zonas determinadas

Recorde-se que é permitida, pelo disposto no artigo 13.º, n.º 1, alínea b), do RGR, a instalação e o exercício de atividades ruidosas permanentes em zonas mistas, nas envolventes das zonas sensíveis ou mistas ou na proximidade dos recetores sensíveis isolados, desde que, entre outros (artigo 13.º, n.º 1, alínea a) do RGR), se revele cumprido o critério de incomodidade, considerado como a diferença entre o valor do indicador L (índice Aeq) do ruído ambiente determinado durante a ocorrência do ruído particular da atividade ou atividades em avaliação e o valor do indicador L(índice Aeq) do ruído residual, diferença que não pode exceder 5 dB(A) no período diurno, 4 dB(A) no período do entardecer e 3 dB(A) no período noturno, nos termos do anexo I do mesmo Regulamento, do qual faz parte integrante. Quando a atividade não esteja sujeita à avaliação de impacte ambiental, compete às câmaras municipais – sempre que órgãos coordenadores do licenciamento – verificar o cumprimento dos citados parâmetros (artigo 13.º n.º 8, do RGR). Para este efeito, deverá o interessado, apresentar à entidade coordenadora do licenciamento uma avaliação acústica (artigo 13.º, n.º 9, do RGR) sem o que não deve ser deferido o licenciamento ou a autorização da utilização de edifícios ou suas frações para atividades que se presume serem permanentemente ruidosas.

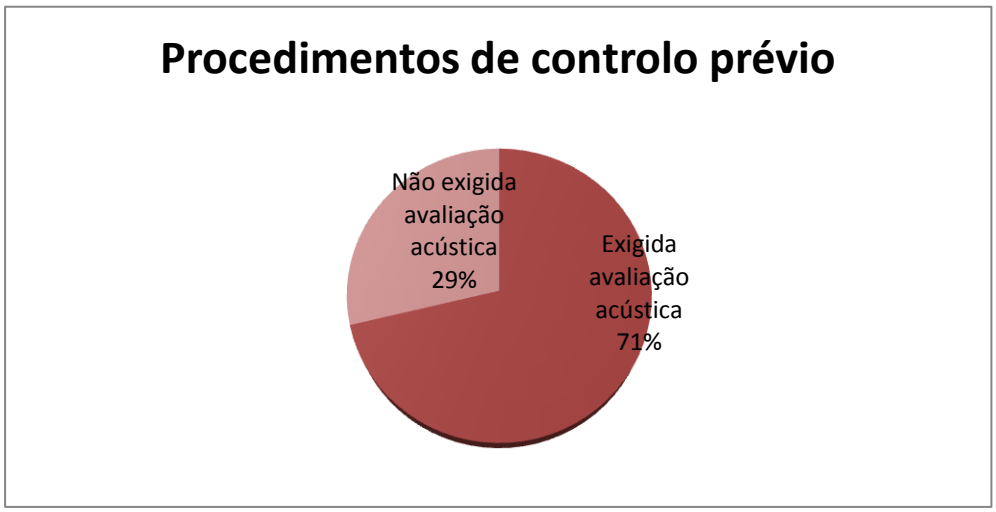
O propósito deste controlo é o de quantificar os índices de ruído que serão de imputar à atividade, cuja instalação se pretende venha a ter lugar em determinado edifício ou fração autónoma. Logo, o *modus operandi* é diferente daquele que é usado para controlar os requisitos acústicos dos edifícios (artigo 12.º, n.º 5). Efetivamente, se neste se afere a qualidade construtiva, o âmbito de aplicação da norma do artigo 13.º, nas diversas prescrições a que ora nos atemos, será a do juízo de prognose acerca da incomodidade que a atividade a instalar virá a produzir sobre terceiros. Com esta avaliação, ainda é possível, preventivamente, introduzir ajustamentos, introduzir condições na licença e desta sorte obstar a um mal maior: o de posteriormente serem causados danos a terceiros e de se mostrar inevitável o encerramento da atividade estabelecida. Os moradores vizinhos serão, neste contexto, a parte mais vulnerável. As atividades ruidosas são, por regra, lucrativas. O lucro é em boa parte obtido pelo sacrifício não ressarcido dos direitos de terceiros.

Expostas estas considerações, debrucemo-nos, agora, sobre os dados que nos foram facultados pelos municípios, quando instados a este propósito.

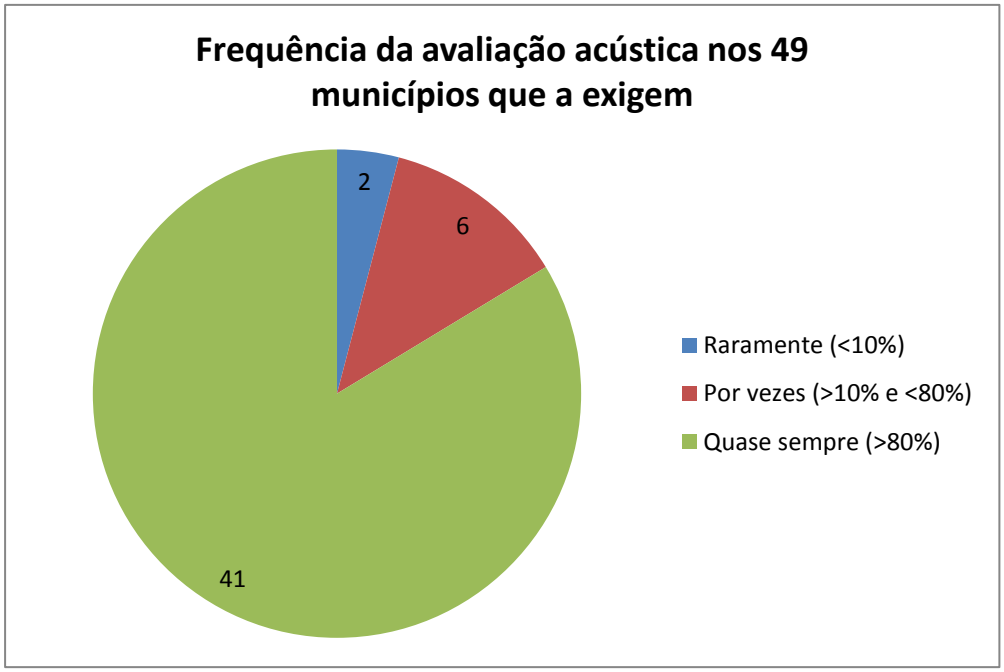
Comecemos por observar que a larga maioria das câmaras municipais que responderam não controlam previamente as atividades ruidosas permanentes, mas, em caso de resposta afirmativa, são em maior número as que exigem a avaliação específica que a lei determina para as zonas mistas, para as envolventes das zonas sensíveis ou mistas ou ainda na proximidade de recetores sensíveis isolados (artigo 13.º, n.º 9, do RGR):



Em seguida, podemos observar o volume de procedimentos de controlo prévio de atividades ruidosas permanentes e, dentro deste, o que se afirma ter cumprido as específicas exigências do artigo 13.º, n.º 9, do RGR:



Contudo, a frequência no cumprimento desta exigência não é absoluta, como se pode verificar:



A **C.M. do Porto** habilitou-nos com número total de procedimentos de controlo prévio de atividades ruidosas permanentes entre 01/12/2009 e 1/12/2010, de **308**, não nos habilitando, porém, com o número de casos em que exigiu a apresentação de avaliação acústica.

Esclareceu, a tal propósito, o seguinte:

«Os serviços da Direção de Ambiente definiram os requisitos e conteúdo dos relatórios que devem atestar a conformidade com o RGR – ver Anexo 2. Todavia, mais recentemente a instrução dos pedidos de licença de obras de edificação/operações de loteamento/obras de urbanização, dos pedidos de

autorização de utilização/alteração de utilização, é feito maioritariamente com base nas declarações prestadas pelos técnicos autores dos projetos, em termo de responsabilidade, procedimento que encontra suporte no artigo 13.º do RJUE, n.ºs 8 e 9, e ainda com base nos relatórios de ensaios acústicos (elaborados por entidades credenciadas) que são apresentados pelos munícipes requerentes.»

A C.M. de Lisboa respondeu-nos, por seu turno, que apresentados 475 procedimentos de controlo prévio de atividades ruidosas permanentes entre 1/12/2009 e 1/12/2010, em 90% dos casos exigiu a apresentação de avaliação acústica.

Declararam **zero** procedimentos de controlo prévio de atividades ruidosas permanentes em zonas mistas, nas envolventes das zonas sensíveis ou mista ou na proximidade dos recetores sensíveis isolados: **104** câmaras municipais.

Haverá que atentar, também nas **6** câmaras municipais que não exigem a apresentação de avaliação acústica.

Não esquecendo, ainda, as **70** câmaras municipais que, instadas sobre o número total de procedimentos de controlo prévio de atividades ruidosas permanentes, nada sabem ou nada respondem.

Este valor sobe para **85 câmaras municipais** que nada sabe ou nada responde quanto à questão relativa ao número de procedimentos em que exigiu a apresentação de avaliação acústica.

Parece-nos, que do quadro que antecede, é legítimo concluir, de acordo com os parâmetros expostos, que **apenas 37 municípios cumprem, com rigor, o que a este propósito é determinado no RGR, ao exigirem a apresentação de avaliação acústica em 91% a 100% dos procedimentos** de controlo prévio de atividade ruidosas permanentes.

As **alterações legislativas tendentes à simplificação e agilização dos procedimentos** de licenciamento e de autorização de operações urbanísticas e de atividades económicas vêm dispensar os serviços municipais de, no âmbito daqueles procedimentos administrativos, procederem a uma rigorosa verificação do cumprimento do projeto acústico e, bem assim, do critério da incomodidade, o que sempre obrigaria à realização de ensaios e medições técnicas.

Nesta medida, representam um **recuo assinalável** no exercício dos poderes de controlo prévio dos requisitos acústicos aplicáveis a edificações e, bem assim, a atividades ruidosas permanentes. Estão em causa, designadamente, as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 26/2010 de 30 de março, pelo Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro **e sobretudo pelo Licenciamento Zero** (Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril) diplomas que prosseguem o escopo da simplificação e da desburocratização.

O regime de instalação e funcionamento dos estabelecimentos de restauração e bebidas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de junho, entrou em vigor em 19 de julho de 2007. Visando a simplificação e

desburocratização da abertura e funcionamento dos estabelecimentos de restauração e bebidas - através de medidas que permitem obter mais rapidamente licenças e autorizações e cumprir outras formalidades de que necessitam para exercer a sua atividade - este regime caracteriza-se, essencialmente, pelo facto daqueles estabelecimentos terem passado a ficar dispensados de licença para o exercício da atividade, a qual foi substituída por uma **declaração prévia** obrigatória. [20]

O regime de exercício da atividade industrial (REAI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de outubro, iniciou vigência em 27 de janeiro de 2009. Este diploma revogou o Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de abril, introduzindo algumas inovações no sentido de simplificar o processo de licenciamento industrial, reduzindo o tempo para obtenção da licença. A tipologia de estabelecimentos industriais foi reduzida de quatro para três. Aos estabelecimentos do tipo 1, que envolvem um risco mais elevado, aplica -se um regime de **autorização prévia** que culmina na atribuição de uma licença de exploração. Os estabelecimentos do tipo 2, de menor grau de risco ambiental e média dimensão passam a ficar

[20] Decorridos os prazos de 30 dias para concessão da licença ou de 20 dias para autorização de utilização, previstos respetivamente na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 23.º ou na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 30.º do RJUE, sem que tenha sido concedida, o interessado pode comunicar à Câmara Municipal a sua decisão de abrir ao público, remetendo-lhe a declaração prévia instruída com termos de responsabilidade do diretor técnico da obra, do autor do projeto de segurança contra incêndios e pelos autores dos projetos de especialidade. Caso disponha de licença de utilização ou autorização de utilização para estabelecimento de restauração ou de bebidas, deve o proprietário, antes do início da atividade, apresentar uma declaração na qual se responsabiliza por que o estabelecimento cumpra os requisitos aplicáveis ao exercício da atividade. Ao mesmo tempo que se eliminam controlos e constrangimentos considerados desnecessários ou desproporcionados, desenvolve-se o princípio da confiança e da responsabilização dos operadores deste tipo de estabelecimentos. Esta declaração, além de constituir título válido de instalação, modificação e encerramento, também serve de base para o registo de todos os estabelecimentos de restauração e bebidas.

sujeitos apenas a um regime de **declaração prévia**. Aos estabelecimentos de tipo 3, no qual se incluem as empresas com 15 ou menos trabalhadores e limitada potência térmica e potência elétrica contratada, passou a aplicar -se um regime de **simples registo**.[21]

Analisemos agora as alterações que o Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março, veio introduzir no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, com reflexos na aplicação do disposto nos artigos 12.º e 13.º do Regulamento Geral do Ruído.

Resulta hoje do disposto no artigo 13.º, n.º 8 do RJUE, a **dispensa de apresentação**, no âmbito do procedimento de controlo preventivo de **licenciamento ou de comunicação prévia da obra**, das **consultas ou das certificações dos projetos de especialidades**, sempre que seja exibido **termo de responsabilidade do técnico autor do projeto que ateste a sua conformidade com as normas aplicáveis**. Estipula o artigo 13.º, n.º 9, que o pedido de **autorização da utilização** tem que ser instruído com **termo de responsabilidade emitido pelo diretor da obra ou pelo diretor de fiscalização da obra, atestando a conformidade da obra executada com o projeto de arquitetura e de arranjos exteriores aprovado**.[22]

[21] Os estabelecimentos dos tipos 2 e 3 deixam de ficar sujeitos a vistoria prévia. Os estabelecimentos de Tipo 3 estão obrigados a registo, devendo o responsável apresentar à entidade coordenadora termo de Responsabilidade, no qual declara ter conhecimento e cumprir as exigências legais aplicáveis à sua atividade, em matéria de segurança e saúde no trabalho e ambiente (artigo 40.º).

[22] Isto porque a autorização da utilização se destina a verificar a conformidade da obra com o projeto de arquitetura e arranjos exteriores (artigo 62.º do RJUE). Nos casos em que o requerimento seja instruído com termo de responsabilidade de técnico para o efeito habilitado que ateste a conformidade da execução dos projetos de especialidade com os aprovados ou apresentados, o legislador prescinde da exigência de apresentação de certificações, aprovações

O Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, veio estabelecer um regime simplificado para a instalação e a modificação de estabelecimentos de restauração e bebidas, de comércio de bens, de prestação de serviços ou de armazenagem. É o denominado licenciamento zero. **A permissão administrativa – licença ou autorização de utilização - dá lugar a uma mera comunicação prévia, num balcão único eletrónico, da informação que indicia o cumprimento dos requisitos legais aplicáveis**. **A declaração prévia que habilita a imediata exploração sujeita apenas ao pagamento das taxas devidas, é instruída com declaração do titular da exploração do estabelecimento de que tomou conhecimento das obrigações legais e de que as respeita integralmente (artigo 4.º).**

O horário de funcionamento deixa, do mesmo modo, de depender de autorização ou de qualquer ato permissivo, devendo o titular da exploração proceder à comunicação prévia no balcão do empreendedor.

De referir ainda a faculdade de ser requerida a dispensa prévia do cumprimento de alguns requisitos legais ou regulamentares aplicáveis às instalações, aos equipamentos e ao funcionamento de atividades económicas (contanto não se reportem à segurança contra incêndios, à saúde pública ou a operações de gestão de resíduos, nem de requisitos

ou pareceres. A não apresentação, para efeitos de autorização de utilização, da certificação da execução dos projetos de especialidades e do termo de responsabilidade há de determinar a rejeição do pedido. Este regime viria, contudo, a ser revogado quanto aos projetos das especialidades de gás e eletricidade, mantendo-se quanto aos demais (Lei n.º28/2010, de 2 de setembro).

de higiene dos géneros alimentícios previstos em regulamentação comunitária).[23] Os fundamentos para dispensar o cumprimento de requisitos comportam uma larga margem de aplicação, bastando que se invoque, nomeadamente, o contributo para a requalificação ou revitalização da área circundante do edifício ou fração autónoma onde se instala o estabelecimento (?), o mero contributo para a conservação do edifício ou fração autónoma, ou a iniciativa de elaboração, revisão, alteração, retificação ou suspensão de instrumento de gestão territorial, entre outros.

À partida, **não se vê que fique excluída a dispensa dos requisitos previstos no RGR.**

Ainda que o Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, estabeleça que a mera comunicação prévia integrará a declaração do titular da exploração do estabelecimento de que tomou conhecimento das obrigações decorrentes da legislação identificada no anexo III – onde se inclui o Regulamento Geral do Ruído – e as respeita integralmente, **o novo regime implica a derrogação deste regulamento** no que toca às exigências que ali se estabelecem em sede de controlo prévio das operações urbanísticas (em especial artigos 12.º e 13.º). Estas exigências encontram fundamento no princípio da prevenção, por força do qual,

[23] A não pronúncia no prazo de 20 dias contado do pagamento das taxas devidas permite a abertura do estabelecimento ou a exploração da atividade, à revelia dos requisitos em questão. A consulta de outras entidades no âmbito do procedimento de comunicação prévia pode ser promovida pelo presidente da câmara e não suspende o prazo de pronúncia de 20 dias (cfr. artigo 5.º, n.º 4).

todas as ações com um efeito lesivo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada.

A ausência de um procedimento de controlo prévio de atividades poluentes, designadamente de atividades ruidosas, é suscetível de comprometer o princípio da prevenção consagrado no artigo 3.º da Lei de Bases do Ambiente onde se estipula que

> «as atuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correção dos efeitos dessas ações ou atividades suscetíveis de alterarem a qualidade do ambiente, sendo o poluidor obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente.»

A aplicação do regime do **Licenciamento Zero** suscita especiais objeções, considerando a escassez de recursos humanos que impede os serviços municipais, na maioria, de reforçar o exercício dos poderes de fiscalização sobre as atividades de prestação de serviços. Ora, o défice no exercício da fiscalização compromete a reintegração da legalidade e a responsabilização dos infratores.

Outra das objeções prende-se com as **restrições orçamentais** dos municípios que não se compadecem com investimentos avultados, em face da necessidade de dotar cada um dos fiscais com o acesso, no decurso da fiscalização, à informação disponibilizada no balcão eletrónico. Por outro lado, questiona-se se a criação do balcão eletrónico

implicará o desenvolvimento de uma aplicação informática compatível com os programas adotados pelas câmaras municipais.

Há ainda a referir **questões operacionais** que podem frustrar a boa aplicação do regime de licenciamento do RGR, à semelhança do que se tem observado na aplicação da legislação que disciplina o exercício da atividade industrial, a qual sujeita a declaração, prévia ao exercício da atividade, os estabelecimentos industriais do tipo 2 (formulário eletrónico de declaração prévia) e a registo os estabelecimentos industriais de tipo 3. Por maioria de razão, fica comprometida a execução do disposto no Regulamento Geral do Ruído.

Secção 7: Medidas de polícia administrativa

1. Considerações preliminares

No §4 do questionário foram as câmaras municipais inquiridas quanto às medidas administrativas aplicadas, ou seja, as previstas nos artigos 18.º, 27.º e 29.º do Regulamento Geral do Ruído - a suspensão da atividade ruidosa, o encerramento preventivo do estabelecimento, a apreensão do equipamento por determinado período de tempo, apreensões cautelares e sanções acessórias aplicadas em sede de procedimento contraordenacional.

Por força do princípio da proporcionalidade, as decisões administrativas que colidam com direitos ou interesses legalmente protegidos dos particulares, não podem traduzir-se na imposição de um encargo desproporcionado e inadequado, tendo em conta os objetivos que presidem à atuação administrativa. Tais decisões hão de revelar-se adequadas e necessárias à prossecução do interesse público visado (artigo 5.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo).

Quanto ao âmbito de aplicação de cada uma daquelas disposições, dir-se-á que a aplicação das medidas previstas no âmbito do **artigo 29.º** - apreensões cautelares e sanções acessórias - está dependente da instauração e pendência de um procedimento de contraordenação, razão pela qual este poder é exercido pela entidade competente para aplicação da coima.

É de notar, que sanções e medidas de polícia administrativa (ou de tutela da legalidade) não se confundem nem se substituem (Acórdãos **SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**, Acórdão da 2.ª Sub., de 03/6/2003, proc. 865/03; Acórdão da 3.ª Sub., de 18/2/2004, proc. 1804/03; Acórdão da 2.ª Sub., de 29/11/2005, proc. 1413/04; Acórdão da 1.ª Sub., de 8/11/2007, proc. 160/07; Acórdão da 2.ª Sub., de 21/6/2011, proc. 339/09).

Por isso, a ordem de encerramento do estabelecimento, por exemplo, como sanção acessória, não foi pensada para estabelecimentos ou atividades de laboração não autorizada ou licenciada mas para aqueles que, apesar de munidos de licença ou autorização, vieram a infringir prescrições próprias da laboração. Bem se compreende, pois que a

sanção acessória de encerramento tenha a duração máxima de dois anos (artigo 21.º, n.º 2, do Regime Geral das Contraordenações). De outro modo, estar-se-ia a admitir a reabertura do estabelecimento ilegal – por absurdo que seja – nas mesmas exatas condições, ao cabo de dois anos. Ao invés, uma medida de polícia administrativa – como será o caso da suspensão da atividade, o encerramento preventivo do estabelecimento, a apreensão de equipamento por determinado período de tempo ou a redução do horário de laboração – tem por função fazer prevalecer a lei, os direitos e interesses que esta protege. E, na medida em que visa remover os riscos imputados ao exercício de uma atividade, cessam os pressupostos se e quando o responsável pela atividade providenciar pela eliminação dos fatores de risco.

Neste caso, a competência foi atribuída às entidades fiscalizadoras e a sua aplicação dependerá, conforme parece depreender-se da redação do **artigo 27.º** de duas condições cumulativas:

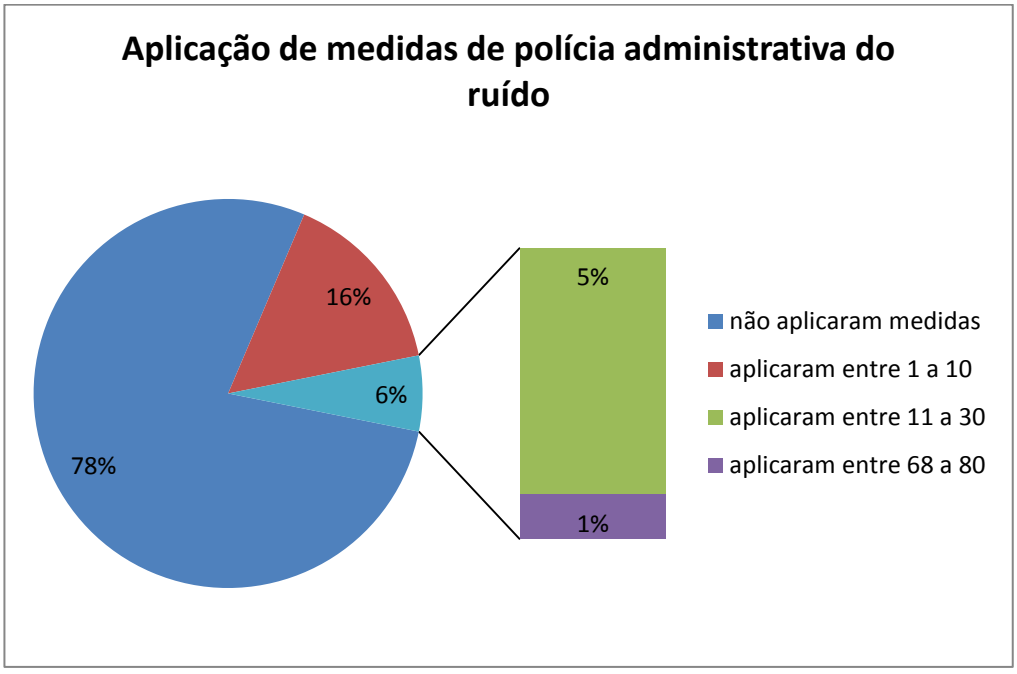
a) Ocorrência de atividades que violem o disposto no presente Regulamento;

b) Produção de danos graves para a saúde humana e para o bem-estar das populações.

Já o disposto no **artigo 18.º**, ou seja, a suspensão da atividade ruidosa, aplica-se apenas quando estão em causa atividades ruidosas temporárias e obras no interior de edifícios, sendo da competência das autoridades policiais que remeterá o auto de notícia para o presidente da câmara municipal para instauração do respetivo procedimento de contraordenação.

Apesar da fulcral importância da aplicação destas medidas veremos que a sua aplicação é muito reduzida, como melhor se ilustra no quadro e gráficos infra.

A análise dos dados que nos foram facultados permite, desde logo, concluir que 162 municípios de entre os 244 que colaboraram na resposta ao inquérito, ou seja 66,3%, informaram que não foram adotadas quaisquer medidas administrativas.



2. Suspensão de atividades ruidosas

De entre os 33,7% municípios que afirmaram terem sido adotadas medidas, apenas 27,7% declara ter recebido autos de **suspensão da**

atividade ruidosa lavrados pela autoridade policial, ao abrigo do **artigo 18.º**, do Regulamento Geral do Ruído[24]**.** Ou seja, de entre aqueles municípios, 72,3% declararam não terem conhecimento da aplicação de qualquer suspensão pela autoridade policial. Se, ao invés de considerarmos o número de municípios em que foi adotada alguma das medidas analisadas neste capítulo, considerarmos o número de municípios que colaborou no inquérito, a percentagem diminui para 18,4%.

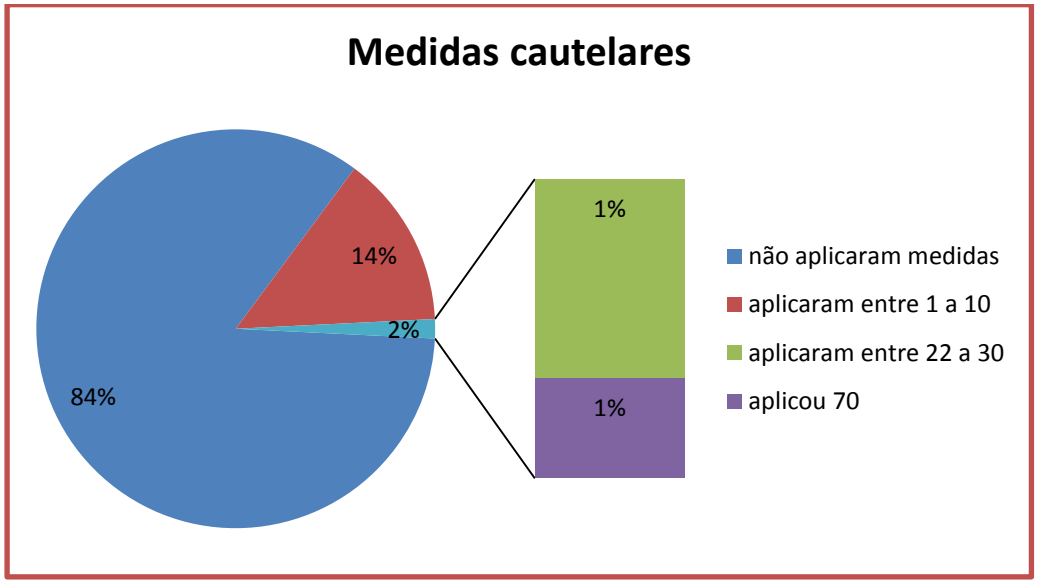
Apenas em dois municípios, o da Figueira da Foz e de Lisboa, se declara terem sido comunicadas, pelos elementos policiais, mais de 65 ordens de suspensão, ou seja, uns escassos 1,2% relativamente ao número de municípios que declararam ter adotado alguma das medidas analisadas neste capítulo.

Cerca de 13,2% dos municípios dão notícia de 1 a 10 suspensões da atividade por ordem policial- como seja Anadia, Chaves, Elvas, Gondomar, Ílhavo, Loulé, Mealhada, Mira, Mogadouro, Peniche, Portimão, Santarém, São Roque do Pico, Seia, Seixal, Sesimbra, Vila Pouca de Aguiar - sendo 4,5% o número de municípios que informaram terem sido emitidas entre 11 a 30 ordens, como seja Cascais, Faro, Lagos, Oeiras, Porto, Póvoa do Varzim, Silves, Vila Nova de Gaia.

[24] «As atividades ruidosas temporárias e obras no interior de edifícios realizadas em violação do disposto nos artigos 14.º a 16.º do presente Regulamento são suspensas por ordem das autoridades policiais, oficiosamente ou a pedido do interessado, devendo ser lavrado auto da ocorrência a remeter ao presidente da câmara municipal para instauração do respetivo procedimento de contraordenação.»

3. Medidas cautelares

Quanto à aplicação das medidas cautelares, prevê o **artigo 27.º do RGR**[25], que as entidades fiscalizadoras podem ordenar a adoção das medidas imprescindíveis para *evitar a produção de danos graves para a saúde humana e para o bem-estar das populações*, em resultado de atividades que violem o disposto no Regulamento. Como referimos, a aplicação desta disposição está dependente, não só da verificação do incumprimento do RGR, como também da realização de um juízo de valor, de tal forma subjetivo, que pode dificultar ou levar à hesitação na sua aplicação por parte das entidades competentes.



[25] «1—As entidades fiscalizadoras podem ordenar a adoção das medidas imprescindíveis para evitar a produção de danos graves para a saúde humana e para o bem-estar das populações em resultado de atividades que violem o disposto no presente Regulamento.
2—As medidas referidas no número anterior podem consistir na suspensão da atividade, no encerramento preventivo do estabelecimento ou na apreensão de equipamento por determinado período de tempo.
3—As medidas cautelares presumem-se decisões urgentes, devendo a entidade competente, sempre que possível, proceder à audiência do interessado concedendo-lhe prazo não inferior a três dias para se pronunciar.»

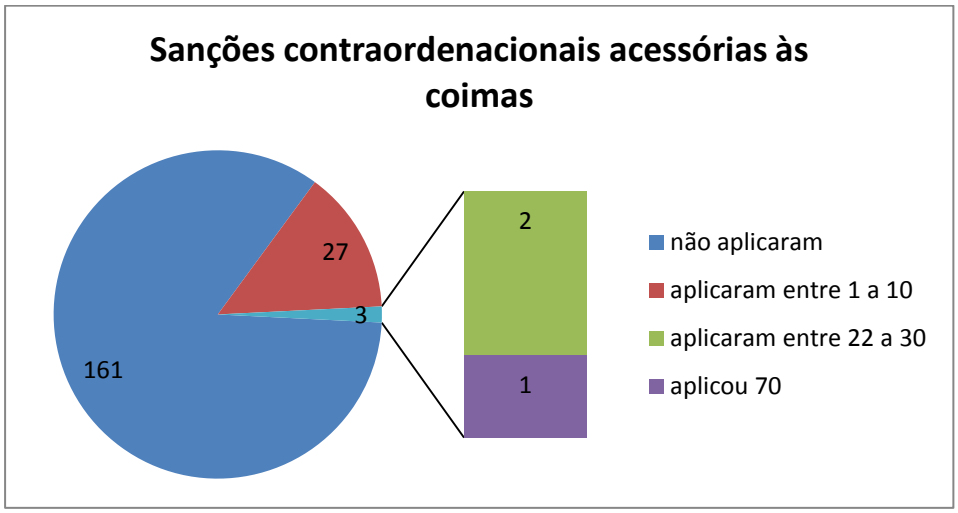
As medidas referidas no número anterior podem consistir (i) na **suspensão da atividade**, (ii) no **encerramento preventivo do estabelecimento** ou (iii) na **apreensão de equipamento por determinado período de tempo**. As medidas cautelares, naturalmente provisórias, presumem-se decisões urgentes, devendo a entidade competente, sempre que possível, proceder à audiência do interessado concedendo-lhe prazo não inferior a três dias para se pronunciar.

Uma vez mais se regista que o número de câmaras municipais que aplicou esta medida é muito baixo (12,3%). Se, ao invés, de tomarmos como base o número de municípios que respondeu, considerarmos o número de municípios que declarou ter adotado qualquer medida em apreço no presente capítulo, a percentagem sobe ligeiramente (18,5%).

Apenas nove municípios declaram ter adotado entre 4 a 10 medidas cautelares. É o caso de Aveiro, Faro, Ferreira do Zêzere, Ílhavo, Loulé, Odivelas, Portalegre, Portimão e Santarém.

Cascais foi o município que mais aplicou medidas cautelares (70), seguido de Lisboa (30) e do município de Cantanhede (22).

4. Apreensão cautelar e sanções acessórias



Por fim, no **artigo 29.º do RGR**[26], prevê-se que a autoridade competente para aplicação da coima pode proceder a **apreensões cautelares e aplicar as sanções acessórias** que se mostrem adequadas, nos termos do disposto na Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto (contraordenações ambientais).

Como se vê, a aplicação de sanções acessórias ou de apreensões cautelares é muito pouco expressiva, ou seja, apenas 12,7% dos municípios as aplicaram, ou seja o município de Aveiro (3), Cartaxo (1), Cascais, Lisboa (8), Loulé (3), Matosinhos (3), Portimão (1).

[26] «A entidade competente para aplicação da coima pode proceder a apreensões cautelares e aplicar as sanções acessórias que se mostrem adequadas, nos termos do disposto na Lei n.º 50/2006, de 29 de Agosto.»

5. Observações sobre a aplicação de medidas de polícia administrativa e sanções acessórias

É **preocupante**, parece-nos, a **escassa adoção de medidas de polícia** administrativa considerando que se trata do principal instrumento para fazer repor a legalidade ambiental.

Supõe-se que estes números estejam relacionados com a falta de ações de fiscalização ou com a falta de meios para comprovar as infrações.

Têm-se ainda verificado alguns casos de resistência à aplicação, mesmo quando comprovado o incumprimento do Regulamento Geral do Ruído.

A inércia na adoção de medidas de polícia administrativa e sanções acessórias é, aliás, transversal a vários setores da atividade administrativa ambiental e urbanística, como tem vindo a ser dado conta nos relatórios de atividade do Provedor de Justiça.

O Provedor de Justiça, no âmbito das queixas apresentadas, tem vindo a insistir, junto das entidades visadas, pela importância de aplicação destas medidas fazendo notar que a omissão das medidas necessárias potencia, naturalmente, a perpetuação da infração, criando um pernicioso sentimento de impunidade que favorece a reincidência destes comportamentos, à revelia do legalmente prescrito.

E a sua aplicação é tanto mais importante em matéria de incomodidade sonora quanto está em causa o princípio da prevenção do dano

ambiental, tendo presente que muitos deste danos provocados são irreversíveis.

A simplificação dos procedimentos de controlo prévio das atividades económicas postula a maior confiança nos agentes económicas, e, por maioria de razão, a sua maior responsabilização. Ao menor rigor no controlo preventivo há de corresponder o incremento da fiscalização sucessiva e a maior eficácia na adoção de medidas de polícia ambiental. [27] Julga-se conveniente incrementar o exercício dos poderes de polícia administrativa, para adequada preservação da tranquilidade pública. [28]

[27] Cabe-nos aqui referir o entendimento expresso por DULCE LOPES, in ***Direito Regional e Local***, n.º 17, janeiro-março 2012, CEJUR, Repercussões do licenciamento zero na gestão (urbanística) municipal, de que a eliminação de qualquer atuação permissiva da Administração relativamente ao horário de funcionamento dos estabelecimentos (mercê do aditamento do artigo 4.ºA ao Decreto-Lei n.º 48/96, de 15 de maio, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril), exclui a faculdade de redução do horário de um determinado de estabelecimento, com base em queixas por incomodidade. Pretende a autora que «os municípios devem, como já antes deviam, passar a gerir problemas relacionados, por exemplo, com o ruído, com os mecanismos dispostos no Regulamento Geral do Ruído, deixando de usar – aqueles municípios que antes o faziam – a redução do horário como forma *ad hoc* de sancionar atividades que eram desenvolvidas de forma ruidosa (ou alegadamente ruidosa) por privados» (cfr.pp.24 e 25).

[28] Passamos a transcrever parte das observações tecidas pela Câmara Municipal de Guimarães, ao pronunciar-se sobre a versão do relatório preliminar, oportunamente divulgado no sítio eletrónico do Provedor de Justiça :

> «No que se refere às fontes de ruído resultantes sobretudo da exploração de estabelecimentos de restauração e bebidas, seria de todo conveniente, nos casos de funcionamento fora do horário estipulado, atribuir às forças de segurança ou polícias municipais a competência para, não só elaborar auto por verificação da infração mas também a de ordenar o imediato encerramento do estabelecimento sob cominação de incorrer o infrator em crime de desobediência. Julga-se que, sobretudo, nos casos de reiterada violação do horário, tal regime legal surtiria mais efeito do que a simples abertura de processos de contraordenação. Aliás, deveria prever-se a cominação do crime de desobediência para o incumprimento das decisões administrativas que nesta área impõem restrições de funcionamento, designadamente de horário. Julga-se, até, e paralelamente, que nos casos mais graves de reiterado incumprimento, deveria a administração municipal poder lançar mão de recursos mais capazes de assegurar o cumprimento da decisão proferida, designadamente a solicitação às entidades competentes para cortes de fornecimento de água, gaz ou energia elétrica. Julgamos que o regime da imputação do crime de desobediência deveria adotar-se, também, para os

Secção 8: Planeamento municipal e ruído

1. A gestão territorial e o ruído

O Capítulo 5 do questionário destina-se a verificar o cumprimento das obrigações de avaliação e gestão do ruído ambiente dos municípios em sede de planeamento territorial.

O enquadramento jurídico do ruído ambiente é dado pelo Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho (Decreto-Lei n.º 146/2006) que procedeu à transposição da Diretiva 2002/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho, e pelo Regulamento Geral do Ruído, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro (RGR).

O regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 146/2006 introduziu a necessária elaboração de mapas estratégicos de ruído, que determinam a exposição ao ruído ambiente exterior, e a aprovação de planos de ação, que estabelecem estratégias de diminuição a longo prazo. Cabe aos municípios dispor de mapas estratégicos de ruído e de planos de ação relativos às grandes aglomerações urbanas. A elaboração dos mapas

casos em que o volume das aparelhagens sonoras causa ruído fortemente perturbador com queixas que determinam a deslocação das Polícias aos estabelecimentos. Nos casos em que é possível atribuir com segurança a fonte de ruído a um estabelecimento determinado, o incumprimento da ordem para baixar o volume sonoro determinado por forças de segurança deveria constituir crime de desobediência. O que supõe que as forças de segurança e polícias municipais possam estar munidas de aparelhos que, de algum modo, garantam uma medição capaz em tempo real inequivocamente traduzam elementos que objetivamente corporizem a infração, único modo de validamente sustentar uma acusação, qualquer que seja o desenho jurídico que se adote.»

estratégicos de ruído e os planos de ação das grandes infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo é confiada às entidades gestoras ou concessionárias destas infraestruturas (REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - REFER, E.P.E, ANA, AEROPORTOS DE PORTUGAL, S.A., ESTRADAS DE PORTUGAL, S.A.)

Por seu turno, o RGR harmonizou a legislação nacional com os novos indicadores de ruído ambiente, estabelecidos na Diretiva 2002/49/CE, transposta pelo Decreto-Lei n.º 146/2006. Refere-se, a título exemplificativo, a alteração de dois períodos de referência (diurno/noturno) para três (diurno/entardecer/noturno), a fixação de valores-limite de ruído ambiente exterior referenciados aos novos indicadores e a adaptação técnica do critério de incomodidade traduzida na fixação de valores-limite para cada um dos períodos de referência.

O RGR mantém a lógica da atuação preventiva dos municípios a respeito do ruído ambiente, na linha do anterior regime legal sobre poluição sonora[29] e intensifica a sua ligação com o planeamento municipal. Neste sentido, determina que as câmaras municipais elaborem mapas de ruído, os quais devem ser instrumentos de apoio ao planeamento e à identificação de zonas críticas que se pretende sejam objeto de planos municipais de redução de ruído, e procedem à classificação de zonas sensíveis e mistas, delimitando-as nos planos municipais de ordenamento (artigos 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º do RGR).

[29] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro, que o RGR revogou.

No entanto, com a entrada em vigor do atual RGR, os mapas de ruído elaborados ao abrigo do anterior regime legal sobre poluição sonora tiveram de sofrer adaptações às novas regras em matéria de ruído ambiente, dando origem à segunda geração de mapas de ruido.

De acordo com a informação contida em documento elaborado pelo ex-Instituto do Ambiente, em abril de 2007[30], cerca de 200 municípios do continente possuíam mapas de ruído da primeira geração.

Junto da Agência Portuguesa do Ambiente, IP (APA) que sucedeu ao Instituto do Ambiente na gestão das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, apurou-se que 180 municípios beneficiaram de apoio financeiro na preparação de mapas de ruído da 1.ª geração, num total de € 1 580 000,00. Também foi concedido apoio financeiro a 188 municípios do continente na aquisição de sonómetros, custeando-se um terço do seu valor.

Contudo, apenas 67 municípios remeteram à APA mapas de ruído da 2.ª geração, elaborados em conformidade com os atuais requisitos do RGR.

Mostra-se fundamental, assim, conhecer a forma como a atividade de planeamento municipal tem refletido o exercício das competências dos órgãos das autarquias em matéria de avaliação e de gestão do ruído ambiente.

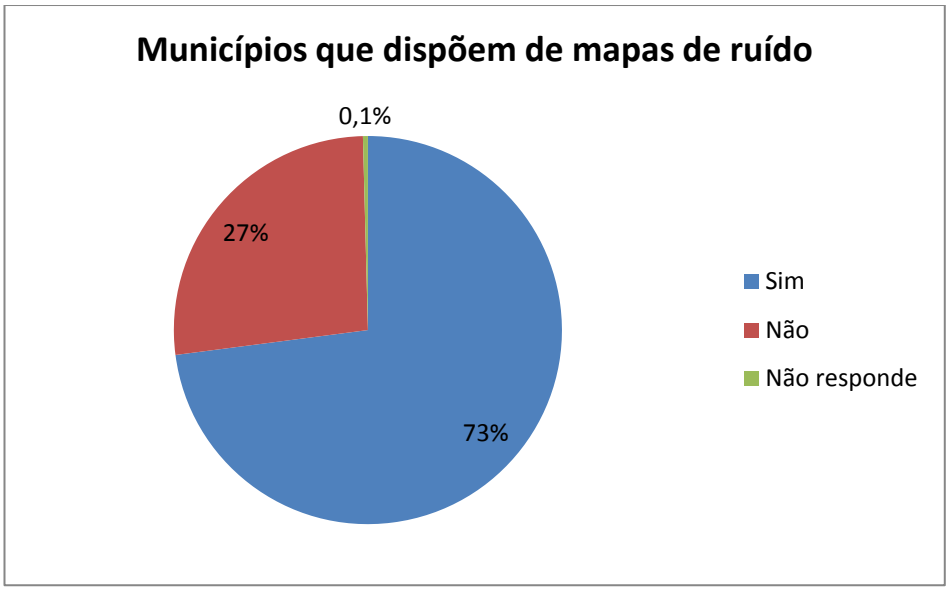
[30] Disponível em http://www.apambiente.pt/_zdata/DAR/Ruido/ApresentacaoNovoQuadroLegal.pdf

2. Estado das medidas de coordenação entre planeamento e prevenção do ruído

Os mapas de ruído[31 e 32], de acordo com o disposto no artigo 7.º do RGR, têm como objetivo apoiar a elaboração, alteração e revisão dos planos diretores municipais e dos planos de urbanização.

[31] «Mapa de ruído» o descritor do ruído ambiente exterior, expresso pelos indicadores Lden e Ln, traçado em documento onde se representam as isófonas e as áreas por elas delimitadas às quais corresponde uma determinada classe de valores expressos em dB(A) - **artigo 3.º, alínea o), do RGR.**

[32] **Artigo 7.º** (Mapas de ruído)
1 - As câmaras municipais elaboram mapas de ruído para apoiar a elaboração, alteração e revisão dos planos diretores municipais e dos planos de urbanização.
2 - As câmaras municipais elaboram relatórios sobre recolha de dados acústicos para apoiar a elaboração, alteração e revisão dos planos de pormenor, sem prejuízo de poderem elaborar mapas de ruído sempre que tal se justifique.
3 - Excetuam-se do disposto nos números anteriores os planos de urbanização e os planos de pormenor referentes a zonas exclusivamente industriais.
4 - A elaboração dos mapas de ruído tem em conta a informação acústica adequada, nomeadamente a obtida por técnicas de modelação apropriadas ou por recolha de dados acústicos realizada de acordo com técnicas de medição normalizadas.
5 - Os mapas de ruído são elaborados para os indicadores Lden e Ln reportados a uma altura de 4 m acima do solo.
(...)



Estes instrumentos indicam a localização das fontes de ruído (tráfego, eixos rodoviários, aéreos, ferroviários e fontes fixas, tais como unidades industriais) e apresentam uma classificação das áreas do município de acordo com os níveis de exposição ao ruído no exterior.

Graficamente, os mapas de ruído traduzem-se na representação da distribuição geográfica de um indicador de ruído, de acordo com os níveis de ruído ambiental definidos segundo os indicadores legais, expressos em dB(A) [33].

As técnicas de elaboração de um mapa de ruído compreendem a recolha de amostras, mediante a realização de medições acústicas em

[33] A Agência Portuguesa do Ambiente elaborou o documento «Directrizes para Elaboração de Mapas de Ruído», cuja terceira versão atualizada foi disponibilizada em dezembro de 2011 (www.apambiente.pt/politicasambiente/Ruido/NotasTecnicaseEstudosRefer%C3%AAncia/Documents)

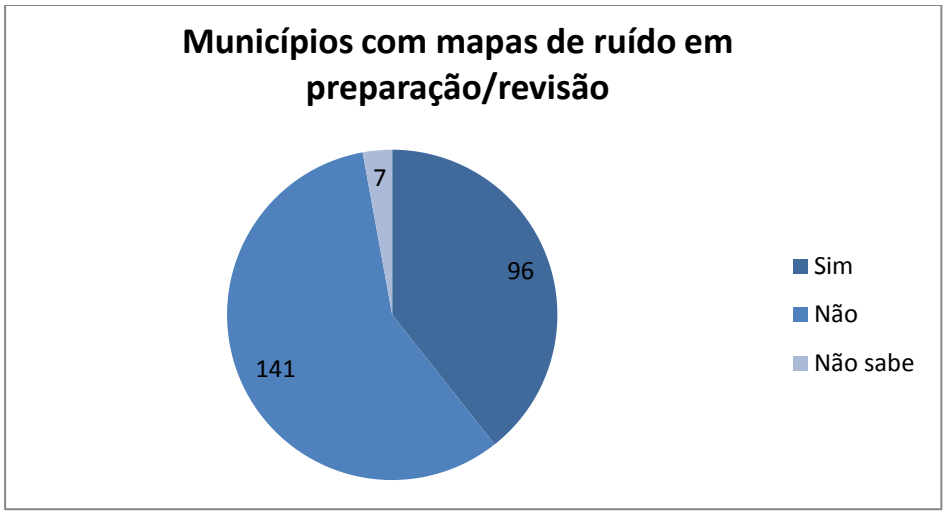
pontos estratégicos, ou a simulação, baseada em modelos de cálculo. Neste último caso, recorre-se posteriormente a campanhas de medição no exterior, por forma a validar os valores simulados.

A sua análise permite identificar as principais fontes de ruído ambiental e as zonas críticas do ponto de vista da incomodidade sonora, nas quais se mostram necessárias intervenções tendentes à sua diminuição.

Dos 244 municípios que, até 31/12/2011, responderam ao inquérito, 178 (72,9%) afirmaram possuir mapas de ruído. Apenas um município omitiu a resposta a este ponto, respondendo os restantes 65 (26,6%) não disporem de mapas de ruído.

O elevado peso das respostas fica a dever-se, provavelmente, ao facto de muitos municípios terem revisto recentemente os seus planos diretores municipais, ou estarem a proceder à sua revisão/alteração[34].

[34] A Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Planeamento Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro) estão na origem da denominada «segunda geração» de PDM.



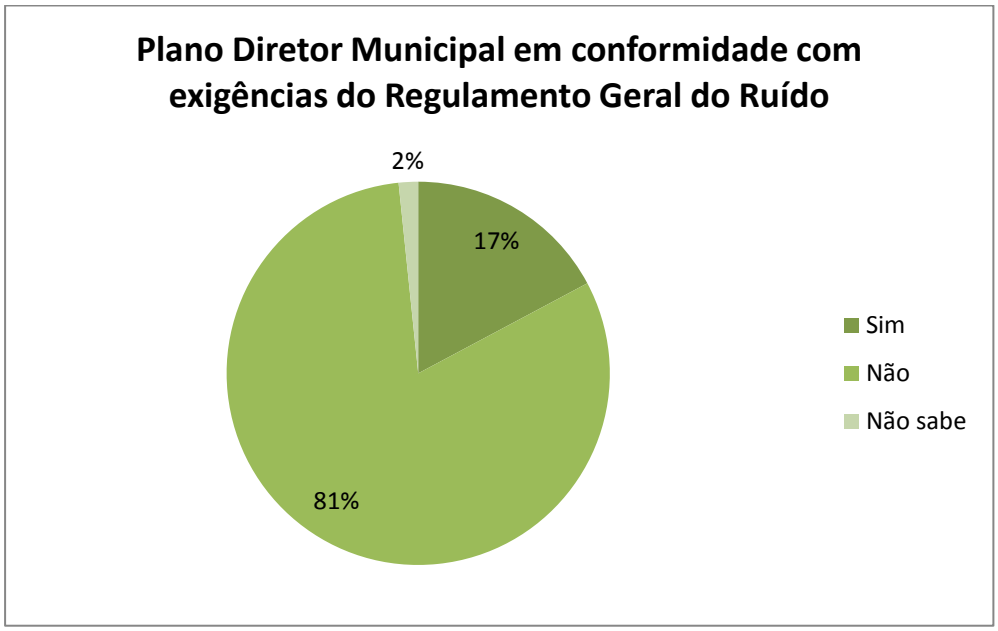
Antes de mais, note-se que algumas das câmaras municipais que responderam positivamente à pergunta anterior também prestam resposta afirmativa à presente questão. Tal indicia estarem em curso procedimentos de adaptação dos mapas de ruído da 1.ª geração, de modo a conformá-los com os requisitos do RGR.

Também não é estranho a este resultado o facto de em alguns municípios estarem em revisão os PDM ou estarem a ser preparados planos de urbanização, os quais são precedidos da realização de mapas de ruído.

Passando à análise quantitativa registam-se 96 (39,3%) respostas afirmativas, escusando-se 7 (2,9%) autarquias a prestar esclarecimento sobre este aspeto.

As 141 respostas negativas representam uma percentagem de 57,7%, que deverá ser tomada em conta a par da circunstância de que cerca de

72,9% das câmaras municipais afirmarem já possuir este instrumento, conforme resulta da análise anterior.



Vejamos, seguidamente, o estado de articulação entre as políticas de ruído e o plano diretor municipal. [35]

O artigo 6.º do RGR obriga a que os planos municipais de ordenamento do território assegurem a qualidade do ambiente sonoro através da distribuição adequada dos usos em face das fontes de ruído existentes e previstas.

[35] **Artigo 6.º** (Planos municipais de ordenamento do território)
1 - Os planos municipais de ordenamento do território asseguram a qualidade do ambiente sonoro, promovendo a distribuição adequada dos usos do território, tendo em consideração as fontes de ruído existentes e previstas.
2 - Compete aos municípios estabelecer nos planos municipais de ordenamento do território a classificação, a delimitação e a disciplina das zonas sensíveis e das zonas mistas.
3 - A classificação de zonas sensíveis e de zonas mistas é realizada na elaboração de novos planos e implica a revisão ou alteração dos planos municipais de ordenamento do território em vigor.
4 - Os municípios devem acautelar, no âmbito das suas atribuições de ordenamento do território, a ocupação dos solos com usos suscetíveis de vir a determinar a classificação da área como zona sensível, verificada a proximidade de infraestruturas de transporte existentes ou programadas.

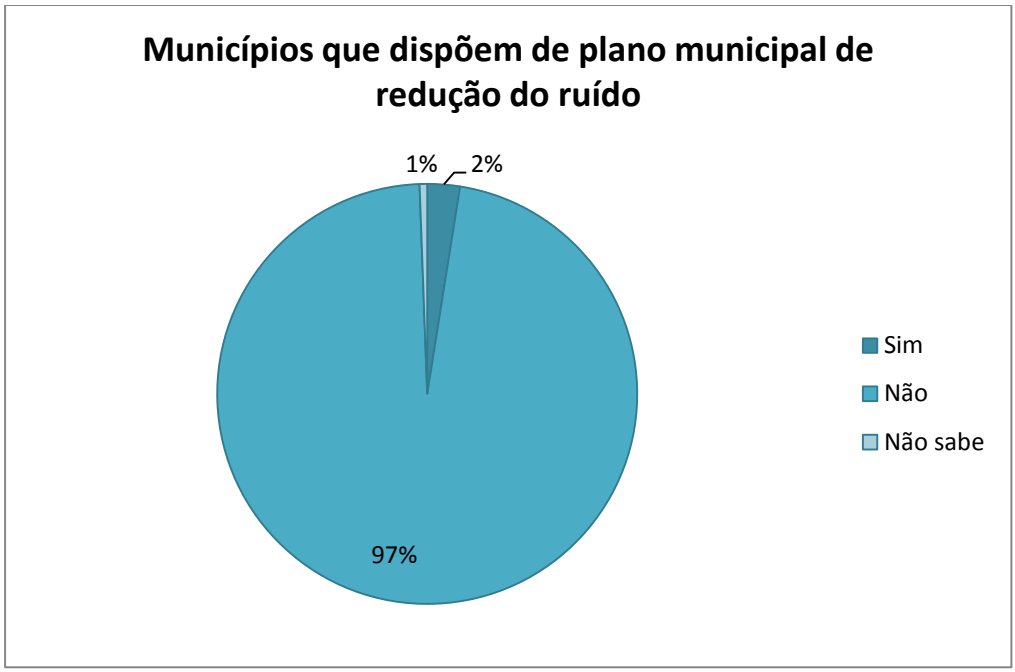
Mais se determina a classificação e a delimitação de **zonas sensíveis**. Estas são áreas definidas em plano municipal de ordenamento do território como vocacionadas para uso habitacional, ou para escolas, hospitais ou similares, ou espaços de lazer, existentes ou previstos, podendo conter pequenas unidades de comércio e de serviços destinadas a servir a população local, tais como cafés e outros estabelecimentos de restauração, papelarias e outros estabelecimentos de comércio tradicional, sem funcionamento no período noturno. Os planos devem, por outro lado, representar **zonas mistas** (a áreas definidas em plano municipal de ordenamento do território, cuja ocupação seja afeta a outros usos, existentes ou previstos, para além dos referidos na definição de zona sensível).

Questionados sobre a circunstância de o PDM refletir as exigências estabelecidas no citado artigo 6.º, **198** municípios (81,1%) pronunciaram-se negativamente e **4** (1,6%) não se manifestaram sobre o assunto.

Analisados os Regulamentos dos Planos Diretores Municipais em vigor nos **42** (17,2%) concelhos que responderam afirmativamente a esta questão, verifica-se que apenas estabelecem a divisão entre zonas sensíveis e zonas mistas os instrumentos de gestão territorial de 11 (onze) - Arcos de Valdevez, Lisboa, Mesão Frio, Maia, Ponte de Lima, Porto, Resende, Santa Marta de Penaguião, Santo Tirso, Valpaços e Vila Nova de Gaia. Nos PDM dos restantes municípios não se observam as prescrições do citado artigo 6.º do RGR, apesar da resposta transmitida indicar o contrário

Vale a pena referir que, nos termos do novo PDM de Lisboa, toda a área do território municipal passa a ser classificada como zona mista, deixando de existir zonas sensíveis, especialmente vocacionadas para uso habitacional, ou para escolas, hospitais ou similares, ou espaços de lazer, existentes ou previstos, podendo conter pequenas unidades de comércio e de serviços destinadas a servir a população local, sem funcionamento no período noturno (*cfr*. artigo 3.º, alínea x), do RGR). Esta classificação de todo o concelho como zona mista pode suscitar reservas quanto à sua legalidade, já que não parece que o RGR deixe aos municípios a faculdade de não estabelecer zonas sensíveis nos planos de ordenamento.

Conclui-se, assim, serem muito deficientes a distribuição e o zonamento que o artigo 6.º do RGR estabelece deverem constar dos PDM, apesar de esta incumbência remontar ao anterior regulamento geral do ruído (Decreto-Lei n.º 292/2000, de 14 de novembro).



Não se mostram animadores os dados apurados sobre planos municipais de redução do ruído[36]

[36] **Artigo 8.º** (Planos municipais de redução de ruído)
1 - As zonas sensíveis ou mistas com ocupação expostas a ruído ambiente exterior que exceda os valores limite fixados no artigo 11.º devem ser objeto de planos municipais de redução de ruído, cuja elaboração é da responsabilidade das câmaras municipais.
2 - Os planos municipais de redução de ruído devem ser executados num prazo máximo de dois anos contados a partir da data de entrada em vigor do presente Regulamento, podendo contemplar o faseamento de medidas, considerando prioritárias as referentes a zonas sensíveis ou mistas expostas a ruído ambiente exterior que exceda em mais de 5 dB(A) os valores limite fixados no artigo 11.º.
3 - Os planos municipais de redução do ruído vinculam as entidades públicas e os particulares, sendo aprovados pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.
4 - A gestão dos problemas e efeitos do ruído, incluindo a redução de ruído, em municípios que constituam aglomerações com uma população residente superior a 100 000 habitantes e uma densidade populacional superior a 2500 habitantes/km2 é assegurada através de planos de ação, nos termos do Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho.
5 - Na elaboração dos planos municipais de redução de ruído, são consultadas as entidades públicas e privadas que possam vir a ser indicadas como responsáveis pela execução dos planos municipais de redução de ruído.
Artigo 9.º (Conteúdo dos planos municipais de redução de ruído)
Dos planos municipais de redução de ruído constam, necessariamente, os seguintes elementos:
a) Identificação das áreas onde é necessário reduzir o ruído ambiente exterior;

No artigo 8.º, n.º 1, do RGR estabelece-se que os municípios têm a obrigação de corrigir as situações em que se verifiquem que são ultrapassados os níveis sonoros máximos permitidos relativamente a ruído ambiente, através de **planos municipais de redução de ruído**. O prazo determinado para o estabelecimento de medidas tendentes a alcançar este objetivo foi de dois anos, desde a entrada em vigor do RGR. No entanto, as informações coligidas permitem concluir pelo insuficiente cumprimento desta obrigação legal.

Os limites máximos de exposição ao ruído ambiente exterior, de acordo com a classificação da zona, são os seguintes:

- **Zonas mistas** não devem ficar expostas a ruído ambiente exterior superior a 65 dB(A), expresso pelo indicador de ruído diurno-entardecer-noturno (Lden) e superior a 55 dB(A), expresso pelo indicador de ruído noturno (Ln);

- **Zonas sensíveis** não devem ficar expostas a ruído ambiente exterior superior a 55 dB(A), expresso pelo indicador de ruído (Lden), e superior a 45 dB(A), expresso pelo indicador de ruído Ln; quando exista, nas proximidades, a exploração de uma grande infraestrutura de transporte não devem ficar expostas a ruído ambiente exterior superior a 65 dB(A),

b) Quantificação, para as zonas referidas no n.º 1 do artigo anterior, da redução global de ruído ambiente exterior relativa aos indicadores Lden e Ln;
c) Quantificação, para cada fonte de ruído, da redução necessária relativa aos indicadores Lden e Ln e identificação das entidades responsáveis pela execução de medidas de redução de ruído;
d) Indicação das medidas de redução de ruído e respetiva eficácia quando a entidade responsável pela sua execução é o município.

expresso pelo indicador Lden, e superior a 55 dB(A), expresso pelo indicador Ln.

Os planos municipais de redução de ruído, em articulação com os mapas de ruído e com as cartas de classificação de zonas, possibilitam o reconhecimento das áreas em que os níveis sonoros excedem os valores legalmente, definindo as necessidades de redução, e apresentam as medidas de redução do impacto sonoro. Estes planos vinculam as entidades públicas e os particulares, sendo aprovados pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal.

Têm por objetivo o estabelecimento e a concretização de uma estratégia de redução de ruído ambiente nas situações identificadas como problemáticas, servindo de apoio à estratégia de correção do nível sonoro de ruído ambiente exterior e de prevenção da poluição sonora. O plano municipal de redução ruído é, assim, o instrumento que serve de apoio à estratégia de correção do nível sonoro de ruído ambiente exterior e de prevenção da poluição sonora[37].

É de ter em conta que os municípios que constituam **aglomerações com uma população residente superior a 100 000 habitantes e uma densidade populacional superior a 2500 habitantes/km2**, para além da elaboração dos planos municipais de redução de ruído, estão ainda

[37] A Agência Portuguesa do Ambiente editou o *Manual Técnico para a Elaboração de Planos Municipais de Redução de Ruído*, de A. P. Oliveira e Cecília Rocha, com a participação da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e o apoio do Programa Operacional Ambiente, do FEDER, disponível gratuitamente *online* em http://www.apambiente.pt/_zdata/DAR/Ruido/NotasTecnicas_EstudosReferencia/PMRR.pdf .

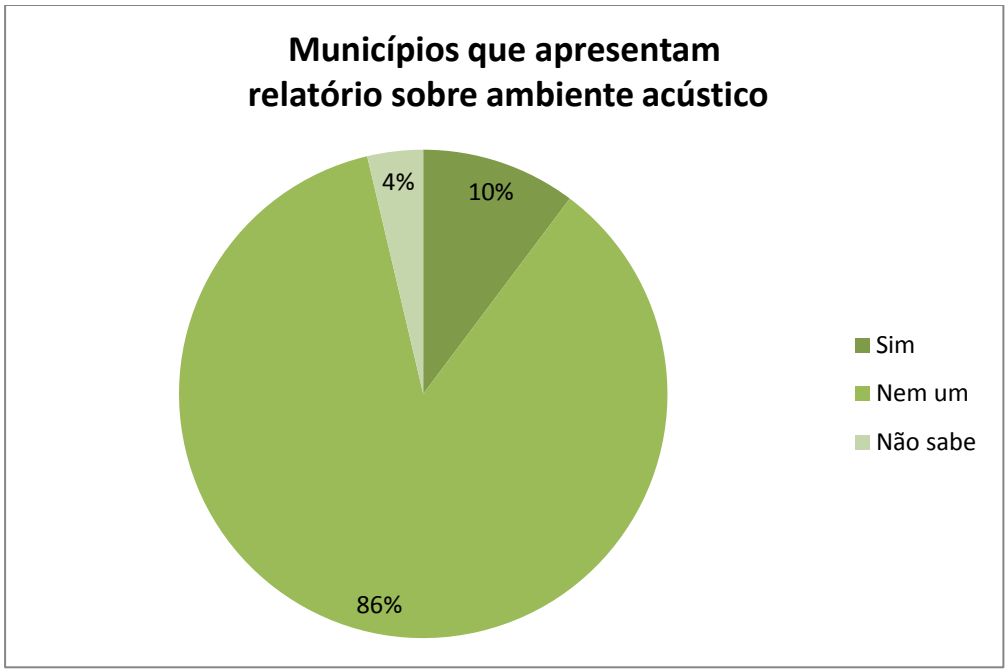
sujeitos à elaboração de **planos de ação**, disciplinados pelo Decreto-Lei n.º 146/2006.

Os **planos de ação** são instrumentos mais desenvolvidos do que os planos de redução de ruído, já que se propõem definir medidas de carácter preventivo para a preservação da qualidade do ambiente acústico e estão integrados numa estratégia a longo prazo de redução global do ruído ambiente, pressupondo a participação do público através da realização de consulta pública[38]. Considerando que devem estar concluídos até 31 de março de 2013 (artigo 10.º, n.º 6) o presente questionário não contemplou a sua elaboração.

Apenas os municípios de Castro Daire, Porto, Sernancelhe, Tavira, Viana do Castelo e Vila Nova de Foz Côa, e (2,5%) afirmaram possuir plano municipal de redução de ruído[39]. Contabilizam-se **232** respostas negativas (95%), sem que as restantes **6** (2,5%) autarquia esclarecessem a questão. Neste ponto, realça-se a resposta negativa da Câmara Municipal de Lisboa.

Do disposto no artigo 10.º do RGR[40] resulta a incumbência municipal de apresentar relatórios sobre o ambiente acústico:

[38] Cfr. *Manual Técnico para a Elaboração de Planos Municipais de Redução de Ruído* da APA.41 e 42.
[39] Viana do Castelo especificou que o plano municipal de redução de ruído se encontrava em elaboração.
[40] **Artigo 10.º** (Relatório sobre o ambiente acústico)
As câmaras municipais apresentam à assembleia municipal, de dois em dois anos, um relatório sobre o estado do ambiente acústico municipal, exceto quando esta matéria integre o relatório sobre o estado do ambiente municipal.



Uma das providências a adotar pelas câmaras municipais em sede da prevenção e do controlo do ruído ambiental é a apresentação à assembleia municipal de um relatório bienal sobre o estado do ambiente acústico no município.

Tal decorre da Diretiva 2002/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2002, relativa à avaliação e gestão do ruído ambiente - transposta pelo Decreto-Lei n.º 146/2006 - e do RGR.

A este quesito, **210** (86%) autarquias responderam negativamente, **25** (10,3 %) afirmativamente e **9** (3,7%) não prestaram esclarecimento.

Em resumo, na esmagadora maioria dos municípios portugueses não é cumprida esta obrigação.

Importa fazer a distinção entre **mapas de ruído** (artigo 7.º, n.º 1, do RGR) e **mapas estratégicos de ruído**[41] (artigo 1.º, 2.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 146/2006, e artigo 7.º, n.º 6, do RGR). Os **mapas de ruído** constituem instrumentos fundamentais para informação do ambiente sonoro existente, ou previsto, com o principal objetivo de contextualizar a preparação dos instrumentos de ordenamento do território. Já os **mapas estratégicos de ruído**, previstos no Decreto-Lei n.º 146/2006, consubstanciam a obrigatoriedade de recolha e de disponibilização de informação ao público relativa aos níveis sonoros do ruído ambiente, de acordo com métodos de avaliação harmonizados ao nível da União Europeia, e fundamentam os **planos de ação**.

Esta obrigatoriedade incide sobre as grandes aglomerações populacionais e sobre as grandes infraestruturas de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo, competindo aos municípios e às entidades gestoras ou concessionárias das referidas infraestruturas elaborar e rever os **mapas estratégicos de ruído** e os **planos de ação** aplicáveis.

O **mapa estratégico de ruído** constitui uma cartografia que permite a avaliação global da exposição ao ruído numa zona sujeita a diferentes

[41] **Artigo 7.º** (Mapas de ruído)
(...) 6 - Os municípios que constituam aglomerações com uma população residente superior a 100 000 habitantes e uma densidade populacional superior a 2500 habitantes/ km2 estão sujeitos à elaboração de mapas estratégicos de ruído, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho.

fontes de ruído, assim como o estabelecimento de previsões gerais para essa zona. É composto por uma recolha de dados sobre o ruído existente ou previsto, evidenciando o incumprimento de valores limites e o número de pessoas afetadas, e conjuga a caracterização da distribuição espacial dos campos sonoros (mapa de ruído) com a distribuição espacial da população.

Cabe aos municípios a realização **de mapas estratégicos de ruído** e de **planos de ação** referentes a aglomerações com uma população residente superior a 100 000 habitantes e uma densidade populacional superior a 2500 habitantes/km2 (art.igo7.º, n.º 6, no RGR). Mais concretamente «a elaboração dos mapas estratégicos de ruído e dos planos de ação para as aglomerações compete aos serviços municipais e as respetivas aprovação e alteração competem à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal» *(*artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 146/2006*).*

O Decreto-Lei n.º 146/2006 estabeleceu uma **primeira fase** na qual apenas os municípios com mais de 250 000 residentes providenciam pela elaboração de **mapas estratégicos de ruído** e **planos de ação**, que devem ser transmitidos à APA. Por tal motivo, a questão sobre a elaboração de mapa estratégico de ruído foi unicamente colocada às autarquias de **Lisboa** e **Porto**, tendo ambas respondido afirmativamente. Todavia, informou a APA no ano de 2012 não lhe ter sido ainda enviado o mapa estratégico de ruído do Porto.[42]

[42] A não receção do mapa foi confirmada, informalmente, no ano de 2013.

Os mapas estratégicos de ruído relativos às restantes as aglomerações com mais de 100 000 habitantes e densidade populacional superior a 2500 habitantes/km2 deveriam ter sido comunicados à APA até 31 de março de 2012 (artigo 9.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 146/2006) o que não sucedeu. Esta agência esclareceu estar em curso a elaboração de mapas estratégicos de ruído nos concelhos da Amadora, Matosinhos, Odivelas e Oeiras.

Secção 9: Ruído de vizinhança

Ruído de vizinhança' é expressão que surge de modo algo equívoco no Regulamento Geral do Ruído. Equívoco porque a lei distingue também atividades ruidosas permanentes e atividades ruidosas temporárias. O ruído de vizinhança apresenta-se como um *tertium genus*, quando, na verdade, pode ser temporário ou prolongado no tempo.

É que o conceito de vizinhança usado não corresponde à aceção tradicional do direito privado, usada, por exemplo, no artigo 1346.º do Código Civil, quando cuida das emissões de fumo, ruído e factos semelhantes, «provenientes de prédio vizinho», não necessariamente contíguo, mas sito nas imediações.

Ora, o RGR pretende cingir-se a uma categoria de ruído cuja prevenção e fiscalização se mostram particularmente fora do alcance dos modelos tradicionais de licenciamento ou autorização de atividades. O que está em causa é o ruído doméstico: «o ruído associado ao uso habitacional e às atividades que lhe são inerentes, produzido diretamente por alguém ou por intermédio de outrem, por coisa à sua guarda ou animal colocado sob sua responsabilidade, que, pela sua duração, repetição e intensidade, seja suscetível de afetar a saúde pública ou a tranquilidade da vizinhança» (artigo 3.º, alínea r)).

O legislador quis certamente cuidar de múltiplos factos ruidosos incómodos, mas demasiado fortuitos e resguardados pela reserva da intimidade da vida privada e familiar para poderem ser sujeitos a um regime semelhante ao das atividades económicas ruidosas. Fê-lo porém numa expressão desastrada, não apenas por deixar escapar ao *nomen juris* o seu âmbito característico: tratar-se de ruído doméstico. Na verdade, a própria definição deixa ainda escapar aquilo que, como vimos, também lhe é próprio: ser fortuito, avulso, imprevisível.

Este ruído de vizinhança perturba, certamente, mas não tanto por ser duradouro, continuado e demasiado intenso: o ladrar de um cão na varanda, o convívio familiar, os gritos e vozearias de uma altercação familiar, o funcionamento de eletrodomésticos, na calada da noite ou o ensaio musical. A partir daqui, ingressa-se na zona nebulosa do que sejam atividades inerentes ao uso habitacional: a pequena indústria caseira, as mudanças do recheio, a celebração de um aniversário pela

noite dentro. As obras interiores, dessas cuida especificamente o artigo 16.º.

Parece notório que a proteção contra estes factos ruidosos não se compadece com a marcação de um ensaio de medição, com a chegada do sonómetro e dos seus operadores qualificados.

Por isso, o legislador confiou às autoridades policiais o poder de qualificar certo ruído como «suscetível de afetar a saúde pública ou a tranquilidade da vizinhança», de modo a intimar o responsável para fazer cessar o ruído entre as 23h00 e as 7h00 (artigo 24.º, n.º 1) ou fixar-lhe um prazo, além deste arco temporal, para lhe pôr termo.

O agente policial terá de usar a sua experiência e prudência para discernir, sem mais, o ruído verdadeiramente perturbador ou o exercício fútil e abusivo do direito ao sossego. O critério deve passar pela impraticabilidade do sono para o homem comum, não podendo prestar-se a especiais sensibilidades acústicas nem à simples incomodidade.

A resolução destas questões encontra como meio especialmente idóneo o direito civil, seja por via das relações de vizinhança da propriedade horizontal, seja pela intervenção do senhorio junto dos inquilinos, seja pela salvaguarda concedida aos direitos de personalidade (artigo 70.º do Código Civil). Raramente está em causa a ordem pública ambiental, justificando medidas de polícia. No limite, os conflitos emergentes destes factos ruidosos devem ser dirimidos nos julgados de paz ou nos tribunais,

mas o lesado resiste tenazmente a este meio, persuadido erroneamente de que os agentes policiais ou os serviços municipais hão de poder fazer mais e melhor, impondo, se necessário, a lei do silêncio que, em momento algum, a ordem jurídica consagrou.

As queixas apresentadas ao Provedor de Justiça baseadas por ruído de vizinhança têm conhecido um incremento expressivo, em termos que justificam o seu tratamento na presente investigação. É notória a dificuldade no controlo eficaz do ruído proveniente de atividades domésticas, associadas ao uso habitacional e à vida privada, por parte dos agentes policiais. E daí, a frustração do queixoso que se dirige ao Provedor de Justiça.

Conferindo o legislador às autoridades policiais os poderes de intervenção, no domínio da fiscalização e controlo do ruído de vizinhança, cingindo-se a atuação municipal ao processamento das contraordenações e à tomada de decisão (artigo 30.º, n.º 2 do RGR), excluímos a formulação de questões relativas à aplicação do regime do ruído de vizinhança do âmbito do questionário submetido às autoridades municipais.

Por norma, o queixoso que se dirige ao Provedor de Justiça é advertido contra falsas expetativas: as averiguações do Provedor de Justiça limitar-se-ão a conferir se a autoridade policial exerceu os poderes que, em matéria de ruído de vizinhança e de preservação da ordem pública, a lei lhe confere: se constatou a produção do ruído «suscetível de afetar a

saúde pública ou a tranquilidade da vizinhança» e, em caso afirmativo, se intimou o responsável a cessar a atividade (artigos 24.º e 26.°, alínea f)).

No mais, e tendo em conta que nos termos do RGR, a desobediência a uma intimação policial apenas poderá motivar a instauração de um procedimento contraordenacional, a questão terá de ser resolvida judicialmente ou por recurso aos julgados de paz, entre o lesado e o proprietário. Na verdade, apenas estas instâncias podem ponderar a incomodidade em termos subjetivos e promover soluções de conciliação entre direitos em conflito (artigo 335.º do Código Civil).

Os controlos policiais do ruído doméstico são, por natureza, incidentais e contingentes, pelo que o recurso aos tribunais ou a julgados de paz se revela o meio mais adequado de proteção dos direitos dos vizinhos. Não podem as autoridades municipais arbitrar conflitos entre os vizinhos, ainda que os agentes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana acabem, muitas vezes, por executar, e bem, esta tarefa de mediação. Não podem contudo estipular o horário da máquina de lavar roupa nem condicionar sistematicamente o volume de televisores ou transístores.

Uma das dificuldades que, por vezes, obsta ao eficaz exercício dos poderes de fiscalização dos agentes policiais consiste na recusa da entrada dos agentes policiais no domicílio do responsável pela produção do ruído. Os agentes perturbadores, não raro, impedem a sua própria notificação, opondo a garantia constitucional da inviolabilidade do

domicílio sem autorização judicial (artigo 34.º, n.º 2, da Constituição). Em casos extremos, todavia, o agente de autoridade deverá procurar obter mandado judicial.

Invocando-se numa das queixas recebidas, que o disposto no artigo 9.º do RGR não concederia proteção adequada - frustrando-se a sua aplicação quando a notificação pessoal dos infratores fosse inviabilizada – procurou-se persuadir a que fossem ponderadas outras formas de notificar o participado, na origem do ruído reclamado. Assim, viria a ser-nos transmitido pela PSP de Carnaxide, concelho de Oeiras, que fora revisto o procedimento adotado para aplicação daquela norma regulamentar. Foram instruídos os agentes para lavrarem auto de notícia e para notificarem por escrito os infratores. Isto, na hipótese de o ruído não cessar prontamente.

Uma outra queixa foi dirigida a este órgão do Estado por um cidadão por entender deverem ser reforçados os poderes que o RGR atribui às autoridades policiais. Isto de modo a que os mesmos **pudessem decretar a imediata cessação da incomodidade durante as 24 horas do dia**, (em lugar da atual previsão legal que circunscreve tal faculdade ao ruído produzido entre as 23h00 e as 7h00, de acordo com o artigo 24.º, n.º 1 do RGR). Foi o queixoso informado de que não poderia o Provedor de Justiça acompanhar a queixa, na medida em que os pressupostos que justificam a intervenção das forças policiais são alheios a meros conflitos de vizinhança sem expressão no domínio da ordem pública e por isso

mesmo, insuficientes para legitimar o exercício do poder coativo do Estado.

A alteração legislativa desejada pelo queixoso traduzir-se-ia numa legitimação desproporcionada da intervenção policial no seio da esfera da reserva da vida privada e, bem assim, na eventual violação da reserva de jurisdição dos tribunais.

Pelo contrário, a intervenção do poder judicial mostra-se necessária para garantir a justa composição do litígio em presença, na medida em que, mais do que o interesse público que às autoridades administrativas incumbe exclusivamente prosseguir, o ruído de vizinhança contende com direitos subjetivos com expressão individual.

Sempre que possível, deverá recorrer-se aos serviços do julgado de paz, considerando a menor onerosidade e a maior celeridade do procedimento por confronto com o processo jurisdicional. Os interessados têm ao seu dispor o serviço de mediação, competente para mediar quaisquer litígios, ainda que excluídos da competência do julgado de paz, com exceção dos que tenham por objeto direitos indisponíveis. É sabido porém que ainda nem todos os concelhos dispõem de julgados de paz instalados.

A Câmara Municipal de Matosinhos anunciou a criação, em meados de 2011, de um Gabinete de Mediação de Conflitos entre Vizinhos, iniciativa pioneira em Portugal. A criação do novo gabinete visa fazer face ao

aumento dos conflitos e à morosidade dos processos de contraordenação, alguns dos quais sem dignidade para serem levados a tribunal. [43]

Julgamos que esta solução não contende com a reserva da função jurisdicional porque o gabinete procura mediar o conflito persuadindo a uma solução, sem contudo decretar ou impor medidas. Não decide, nem condena. Seria profícuo conhecer o desempenho deste gabinete, na perspetiva de ponderar a sua eventual extensão a outros municípios ou associações de municípios, no caso de municípios menos povoados, com maiores limitações a nível de recursos humanos.

[43] **População chamada a mediar conflitos entre vizinhos**
«A Autarquia de Matosinhos criou um gabinete que vai gerir um conjunto de voluntários que irão resolver pequenos problemas da comunidade, evitando-se o recurso ao sistema judicial. A autarquia lançou ontem o repto à população depois de receber muitas queixas, quer de particulares quer das forças de segurança. Situações que na generalidade dos casos não têm enquadramento legal e por isso nem chegam a julgamento. Terá de ser a população a encontrar uma solução para os pequenos problemas locais. «Ou é porque o cão está sempre a ladrar, ou porque a música está demasiado alta, muitas vezes qualquer coisa serve para gerar discórdia e conflitos entre os vizinhos», salienta Guilherme Pinto, presidente da autarquia: «Situações a que, na maior parte das vezes, a justiça não é capaz de dar resposta.». Guilherme Pinto não tem dúvidas que «o objetivo será atingido até porque em Matosinhos o exercício do voluntariado é uma prática sedimentada na sua população». Será constituída uma equipa multidisciplinar de técnicos com formação em Direito. Psicologia, Sociologia e Serviço Social e Gestão nas casas da juventude, de voluntariado e cidadania de Santa Cruz, do Bispo, de S. Mamede de Infesta e Matosinhos. Os voluntários que forem surgindo terão formação acreditada pelo Ministério da Justiça para serem mediadores dos julgados de paz. O Gabinete Municipal de Mediação de Conflitos entre Vizinhos e Comunidade traduz, diz a câmara, mais uma aposta na qualificação e especialização dos serviços numa área pioneira no País. Tratando-se Matosinhos de um concelho com alguma dimensão, tem 160 mil habitantes, a modernidade urbana espelha uma sociedade por vezes complexa, constituída por uma multiplicidade de mundos e cidadanias. Aí o conflito está latente no dia-a-dia das pessoas. O presidente da autarquia garante que a formação será exigente e só serão aceites candidatos que demonstrem grande profissionalismo, cabendo à equipa multidisciplinar trabalhar em rede, interligando várias áreas de intervenção da câmara e instituições do concelho públicas e privadas. O voluntário, uma vez no terreno, terá de ser um mediador neutro e imparcial para encontrar uma solução satisfatória. Com esta iniciativa a Câmara pretende responder às necessidades dos cidadãos em matéria de segurança e proteção, reforçar o tecido social na comunidade e sensibilizar os cidadãos para um modo alternativo de gestão de conflitos, evitando o recurso ao sistema judicial.» ALFREDO TEIXEIRA / *Diário de Notícias* | 05.12.2010.

Secção 10: Avaliação e linhas de aperfeiçoamento administrativo e legislativo

1. Incremento das boas práticas administrativa e da qualidade do direito aplicável à polícia do ruído

Importa refletir sobre a oportunidade de modificações legislativas que permitam maior eficácia da atuação administrativa na prevenção e controlo do ruído urbano e confiram maiores garantias aos administrados. O aperfeiçoamento da polícia do ruído passa ainda por medidas administrativas e de fomento que atenuem os efeitos da manifesta escassez de recursos.

A Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril) exige a consideração, de forma antecipada, das atuações com efeitos a prazo e suscetíveis de alterar a qualidade do ambiente, reduzindo ou eliminando as suas causas.

O regime instituído pelo atual Regulamento Geral do Ruído (Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro) garantiu as vantagens reconhecidas à fiscalização *a priori*, designadamente, maior eficácia do regime, realização dos ensaios por conta do promotor da atividade, prevenção da incomodidade e redução das situações de incomodidade sonora, correções no isolamento do recetor, dispensando-se, ainda, a realização *a posteriori* de muitas diligências de fiscalização, cujos custos impendiam, em larga medida, sobre o particular lesado. Este desiderato é, nas atuais

circunstâncias, desconsiderado pelo legislador, que veio a infletir a sua política de controlo das atividades económicas e estabelecimentos potencialmente incómodos, privilegiando o controlo sucessivo em detrimento da prevenção alcançada por licenças e autorizações.

A descaraterização dos tradicionais procedimentos de licenciamento e autorização de atividades e a tendencial eliminação das exigências em sede de controlo prévio implicam a desaplicação de boa parte dos preceitos do Regulamento Geral do Ruído que prosseguem o controlo preventivo e apelam a um incremento do rigor e da eficácia na aplicação dos mecanismos de fiscalização sucessiva e a uma menor discricionariedade na aplicação de medidas de polícia.

A jusante, o Provedor de Justiça e os cidadãos confrontam-se com as consequências que não se retiram, ao menos no imediato, da verificação ou confirmação de níveis excessivos de ruído. Hesita-se. Concede-se demasiado. Usa-se de excessiva indulgência, permitindo-se que estabelecimentos ruidosos prossigam em ostensiva incolumidade com o prejuízo de terceiros, sob a condição, de execução deferida no tempo, de incrementarem o isolamento.

Os exemplos estão à vista em múltiplas intervenções do Provedor de Justiça que adquiriam expressão na comunicação social:

a) «Provedor adverte Câmara de Braga sobre excesso de ruído durante as festas do "Enterro da Gata"»[44];
b) «Bairro Alto: Ruído, estabelecimentos comerciais e qualidade de vida dos moradores da zona»[45];
c) «Provedor sugere à Câmara de Lisboa que crie regulamento para complexos como a LX Factory»[46];
d) «Provedor fixa prazo à Câmara Municipal do Porto para dar resposta sobre problemas de ruído na zona do "Queimódromo" e do "Edifício Transparente"»[47]
e) «Provedor alerta para ruído dos bares no centro histórico de Vila Real»[48];
f) «Provedor escreve a Rui Rio sobre funcionamento dos estabelecimentos noturnos no Porto»[49].

Todavia importa não esquecer a atividade que discretamente é desenvolvida de modo continuado.

O conceito de dano grave para a saúde humana e para o bem-estar das populações comporta uma larga margem de discricionariedade – e não de simples discricionariedade técnica – contribuindo a sua menor densidade conceptual para a não operacionalidade do poder cometido às entidades fiscalizadoras. Contribuiria para o incremento da eficácia na aplicação do regime a expressa consignação do poder de determinar a suspensão da

[44] http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/noticiadetalhe.php?ID_noticias=693
[45] **http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/noticiadetalhe.php?ID_noticias=559**
[46] http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/noticiadetalhe.php?ID_noticias=472
[47] **http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/noticiadetalhe.php?ID_noticias=429**
[48] http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/noticiadetalhe.php?ID_noticias=321
[49] http://www.provedor-jus.pt/Imprensa/noticiadetalhe.php?ID_noticias=347

atividade, nas situações em que a atividade permanente não se conforme com os pertinentes requisitos acústicos. Isto, abstraindo da ponderação da gravidade do dano para a saúde humana e o bem-estar da população. Deveria bastar o prejuízo para a tranquilidade pública, sustentado no desrespeito dos parâmetros estabelecidos no RGR. À Administração Pública seria concedido o poder de determinar o encerramento do estabelecimento, a interdição da atividade ou a restrição do horário.

Mereceria ainda ser estudada a oportunidade de uma norma que fizesse depender o reinício da atividade de autorização expressa da entidade com poderes de superintendência técnica, não podendo esta ser concedida enquanto não fosse feita prova bastante da conformidade com o RGR. Esta solução compagina-se com o carater provisório das medidas de polícia e com o princípio da correção na fonte dos danos ao ambiente, que impõe o dever do poluidor, enquanto fonte subjetiva ou causador da poluição, modificar a sua conduta, expurgando-a de ações lesivas do ambiente ou retificando-a de modo a reduzir ao mínimo a agressão ambiental.

Do mesmo passo, importaria definir pressupostos de aplicação de medidas suspensivas das atividades geradoras de ruído ilícitos, sem precedência de ensaios de medição acústica, quanto a ruídos comumente reconhecidos como lesivos do ambiente.

2. Equipamentos e pessoal especializado na fiscalização dos níveis de ruído

A larga maioria dos municípios declarou que não dispõe dos meios necessários para realização de medições e ensaios acústicos (recursos humanos e/ou meios técnicos).

A formação de pessoal e a aquisição de um sonómetro são da máxima utilidade para a regular prossecução das atribuições municipais no domínio da fiscalização e do controlo das atividades ruidosas.

Em caso de queixa, a promoção dos ensaios de caraterização do ruído pelos municípios reforça a credibilidade das medições perante os reclamantes, já que a câmara municipal é uma entidade externa ao conflito.

Dispuseram os municípios, através da Administração Central, da possibilidade de obterem apoios financeiros e de formação para dotarem os seus serviços de meios e recursos humanos aptos a procederem a medições.

Todavia, só um número reduzido de municípios beneficiou proveitosamente desses apoios para o exercício das competências que o RGR confere às autarquias em sede de fiscalização de ruído.

São muitos os municípios que recorrem ao serviço de entidades acreditadas, seja por falta de meios, seja por não estarem acreditados no âmbito do Sistema Nacional de Qualidade, conforme exigido no artigo 34.º do RGR.

Admite-se que a fiscalização do ruído seja mais difícil em municípios com menos meios, nos quais se encontra disponível um número reduzido de funcionários e pessoal técnico, ainda que tais circunstâncias não possam implicar a recusa do exercício das competências previstas no RGR quanto às atividades ruidosas.

Terão, pois, que ser encontradas soluções alternativas que passarão pela cooperação com os municípios vizinhos ou associações municipais. É uma solução ajustada aos tempos de contenção e que evita o recurso sistemático à aquisição de serviços junto das empresas acreditadas no sector.

Outra solução passaria por estabelecer mecanismos que confiram credibilidade aos exames de medição acústica realizados a pedido do promotor da atividade incómoda, designadamente, mediante o acompanhamento dos serviços camarários, o que permitiria desonerar as câmaras municipais, ao menos em parte, dos custos com os encargos das medições destinadas a aferir da procedência de reclamações.

3. Encargos com ensaios e serviço público

Uma vez que os municípios, com exceção do Porto e Vila Nova de Gaia, e, mais recentemente Lisboa e Vila Franca de Xira, não se encontram acreditados para realizar as medições e ensaios acústicos, necessariamente têm que recorrer a entidades externas. Isto significará, em muitos casos, que os custos de tais serviços sejam imputados aos particulares.

É muito discrepante, de município, para município, o valor das taxas respeitantes às avaliações acústicas. O mesmo se diga relativamente aos casos pontuais em que foi exigido o depósito de cauções.

É imperativo rever as taxas cobradas pelos municípios, quer por representarem um encargo demasiado onerosos para os queixosos, quer por porem em crise o carater bilateral da taxa, ao não consubstanciarem a contrapartida pela prestação de um serviço.

Admite-se que, para custear os encargos dos municípios, possa ser cobrada uma taxa de valor reduzido, pré fixada em regulamento municipal, que corresponda à efetiva prestação de um serviço. Todavia, é urgente refletir sobre a conveniência em fazer recair sobre o agente económico que mantém uma atividade ruidosa os encargos com os ensaios acústicos, em termos que propiciem a sua realização pelos serviços municipais. Permanece por regulamentar o disposto no artigo 25.º do Regulamento Geral do Ruído. A simplificação dos procedimentos

administrativos de controlo prévio pressupõe o reforço da fiscalização sucessiva e da responsabilização dos agentes económicos. A atual conjuntura económica e a manifesta incapacidade dos municípios fazerem face aos elevados encargos com a realização de ensaios e medições de ruído sustentam a exigência de uma caução aos que se propõem desenvolver uma atividade potencialmente ruidosa. De outro modo, seria de obrigar o responsável pela atividade ruidosa a suportar a primeira medição subsequente ao início da atividade, logo que apresentada a primeira reclamação (*ubi commoda, ibi incomoda*). Tais medidas encontram fundamento no princípio do poluidor pagador e beneficiariam a justiça na redistribuição dos custos decorrentes das medidas públicas de luta contra a degradação do ambiente.

Um expediente para obstar a reclamações fúteis passaria por estabelecer uma sanção pecuniária para os queixosos que manifestamente abusem do direito a requerer a fiscalização do ruído, aferido a partir de resultados claramente inferiores aos dos parâmetros fixados no Regulamento Geral do Ruído.

No domínio da acreditação são conhecidas as dificuldades que os municípios enfrentam, tratando-se de um procedimento complexo, moroso e oneroso. [50]

[50] Passa-se a citar o teor de uma exposição que nos foi dirigida em 10.12.2010, por vereador da Câmara Municipal de Lisboa:

«Ao contrário de outras entidades, nomeadamente as empresas privadas, a atividade da CML não encerra um carater comercial e economicista, mas antes procura desenvolver todas as medidas para o controlo e minimização dos incómodos causados pelo ruído, tendo em vista a prossecução do bem-estar das populações. O processo de acreditação é caro e envolve gastos de manutenção o que torna a sua aplicação às entidades fiscalizadoras questionável.

Mereceria a pena promover a agilização do procedimento de acreditação para os municípios, promovendo, porventura, ações de formação de núcleos associados de municípios, sob a coordenação da APA. O que passaria por instituir trâmites simplificados que imprimam maior celeridade e eficiência ao processo de acreditação, com dispensa de formalidades não essenciais, redução de prazos e revisão dos custos.

Também para os municípios que ainda não dispõem de meios e recursos humanos e técnicos se afigura proveitosa a promoção, pela Administração Central, de ações de formação conjunta, na perspetiva do alargamento dos beneficiários, da sua eventual associação na aquisição e partilha de recursos e da redução dos encargos. Assim sucede com os municípios agregados na Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo[51] que dispõe de um laboratório de ruído acreditado.

Principalmente, numa altura de crise económica, que afeta grandemente os orçamentos municipais, parece pouco sustentável do ponto de vista financeiro a obrigatoriedade de adesão a um sistema que para as câmaras municipais se consubstancia apenas em gastos anuais com auditorias internas e externas, em ensaios de intercomparação laboratorial, em formação profissional e, de três em três anos, na revalidação da acreditação, sem que ocorra retorno do investimento, contrariamente ao que sucede com a s empresas privadas. (...). Mais uma vez se reforça a ideia de que, existem, sem dúvida, mais-valias que advêm da implementação de um sistema de gestão que inclua as vertentes de qualidade, técnica e administrativa de acordo com uma referência normativa. Esta tendência contribuirá para uma melhoria da qualidade de serviço prestado ao munícipe, nomeadamente ao nível da competência técnica. Salienta-se também a importância que a harmonização de procedimentos intermunicipais assume no que se refere à aplicação de forma clara, coerente e justa do disposto no RGR em todo o território nacional. Cabe ao organismo da tutela, a APA, promover esta harmonização e fomentar a melhoria do desempenho dos municípios, designadamente, através da criação de um sistema que assegure os benefícios que o processo de acreditação acarreta sem implicar os elevados custos envolvidos. Por exemplo, não poderia a APA promover a realização dos ensaios inter-laboratoriais cobrando aos municípios o preço de custo?» (OF/292/GVSF/10, de 10/11/2010)

[51] A Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo é atualmente constituída por Onze Municípios: Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Tomar, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha.

O Provedor de Justiça recomendou[52] ao presidente do Governo Regional da Madeira a tomada das providências necessárias para o estabelecimento de um laboratório público acreditado, suscetível de executar atividades de medição de ruído, ou seja, avaliação da conformidade de calibração, ensaios, inspeções e certificações. Face ao panorama de forte contingentação orçamental aplicado à região, foi sugerida a ponderação de um procedimento conjunto dos diversos municípios da Madeira, com a consequente repartição equitativa de custos associados ao funcionamento e manutenção de um laboratório acreditado. Na sequência do recomendado, foi iniciado o procedimento de acreditação do Laboratório Regional de Engenharia Civil, assegurando a Direção Regional do Ordenamento do Território e Ambiente os respetivos equipamentos e a componente de formação. Estima-se que este processo seja concluído no ano de 2013.

4. Licenças especiais de ruído

Conclui-se que é pouco significativo o número de câmaras municipais que condicionam a emissão de licença especial de ruído à ocorrência de circunstâncias excecionais, e muito reduzido as que cumprem o disposto na lei, justificando os motivos determinantes do licenciamento.

Em face da prática administrativa observada, questiona-se a conveniência de condicionar o deferimento de licenças especiais de ruído à natureza excecional do evento. Isto porquanto a aplicação deste

[52] Recomendação n.º 7/A/2012, de 20 de julho de2012.

conceito comporta larga margem de discricionariedade, compreendendo-se que aquilo que é excecional num concelho possa ser comum noutro. Admite-se que nos concelhos menos populosos e com menor infraestruturas de diversão (salas de cinema, teatro, equipamento desportivo e cultural) as iniciativas que envolvem entretenimento da população possam ser parcas por confronto com concelhos mais povoados, o que pode determinar o maior empenho na sua promoção. Sempre caberá aos municípios apreciar o maior ou menor interesse do evento para a população local e para o desenvolvimento do concelho.

Ao abster-se de estabelecer medidas mais concretas em ordem à prevenção da incomodidade (v.g. limites horários restritivos, condições de insonorização do equipamento e do recinto), a entidade licenciadora estabelece, em termos abstratos, a exigência da observância dos valores limite regulamentares, deixando ao critério do promotor as condições técnicas que assegurem o respeito de tais parâmetros. A fiscalização do cumprimento destes condicionalismos acústicos pressupõe a realização de ensaios de monitorização do ruído.

A avaliação dos índices de ruído permitirá discernir se a incomodidade atinge limiares que ponham significativamente em causa o legítimo descanso dos moradores. Sem esta análise, não está a câmara municipal – quando confrontada com reclamações – em condições de apreciar se as mesmas procedem e de ponderar a oportunidade de estabelecer outros condicionantes, no âmbito de ulterior licença de ruído concedida a pedido do promotor do evento reclamado. Porém, atenta a escassez de

recursos que viabilizem a execução de medições e a curta duração dos eventos de diversão, devem os serviços providenciar a rigorosa avaliação do impacto sonoro do evento, no âmbito do processo de licenciamento, sem a qual não pode avaliar-se da oportunidade das condições a impor. Urge promover o aperfeiçoamento da ação administrativa, mediante a correção e aperfeiçoamento das medidas de prevenção e redução do ruído, consignadas nas licenças especiais de ruído emitidas.

A não ser assim, a perder de vista o motivo por que a lei determina a necessidade de licenças e autorizações para certas atividades, o controlo exercido pelo licenciamento pode converter-se numa mera formalidade, desprovido de um concreto interesse público, sendo a concessão da licença automaticamente deferida, nos termos requeridos.

Há notícia no direito comparado (v.g. direito municipal holandês) de serem distribuídas pelas autoridades municipais quotas anuais para conceder licenças especiais de ruído. Importaria refletir sobre a pertinência em estabelecer uma solução idêntica, em lugar de fazer depender o licenciamento de circunstâncias justificadas e excecionais, conceito que envolve uma ampla margem de discricionariedade na sua aplicação por 308 municípios.

5. Fiscalização

Apreciadas as dificuldades em providenciar uma pronta fiscalização das atividades ruidosas temporárias – v.g. escassez de meios versus curta duração do evento – importaria agilizar procedimentos, em particular

fomentar a colaboração das forças policiais. Saúda-se a prática de dar a conhecer à autoridade policial o teor de todas as licenças especiais de ruído emitidas, alertando para a ocorrência do evento ruidoso e as condições impostas. A identificação do responsável pelo evento e do seu contacto telefónico parece-nos, também, benéfica por permitir o melhor controlo da incomodidade em caso de reclamação.

Seria de ponderar a atribuição de poderes à polícia municipal e, eventualmente, à policia de segurança pública, secundada de ações de formação, em ordem a que possam ordenar a imediata diminuição ou a cessação da incomodidade, em especial no período noturno, à semelhança do que sucede no domínio do ruído de vizinhança. Não só o ruído produzido pelas atividades temporárias assume maior expressão e notoriedade do que o habitual ruído de vizinhança, pelo que será mais facilmente identificável, como é mais amplo o leque dos potenciais afetados (em especial quando as atividades ruidosas se desenvolvam em espaços abertos, ao ar livre). [53]

Seria, do mesmo modo, de fomentar a aplicação da medida de suspensão da atividade ruidosa pela autoridade policial, quando se verifique que a atividade temporária não foi licenciada ou é realizada em desrespeito dos condicionalismos estabelecidos na licença especial de

[53] É sobretudo nas situações em que os eventos ruidosos se desenrolam ao ar livre que o prejuízo para a tranquilidade pública assume maior gravidade, por ser mais difícil a imposição de condicionantes à propagação do som, na ausência de barreiras acústicas. Assim, a Câmara de Arraiolos informa não prever medidas de prevenção do ruído por a atividade se realizar ao ar livre.

ruído (cfr. artigo 18.º do RGR). A prática de transmissão sistemática do teor das licenças especiais de ruído emitidas à autoridade policial, melhor alertará os agentes para a ocorrência de atividades não licenciadas ou à revelia de um eventual licenciamento, dispensando a realização de averiguações para aferir da existência de licenças especiais de ruído e do seu teor, que a natureza pouco duradoura do evento não deixa de comprometer. Os danos para o ambiente são, não raro irreversíveis, pelo que, mais que reparar, importa precaver a sua produção ou, quando tal não se mostre possível, suster com prontidão e eficácia a causa do dano, o que passa pela suspensão da fonte ruidosa.

6. Regulação de atividades ruidosas

Merece ainda reflexão a regulação autónoma das diversões e funcionamento de equipamentos sonoros nas vias e lugares públicos, tendo em conta que a existência de dois regimes[54] - que sempre terão que ser articulados na sua aplicação - suscita dificuldades e não parece concorrer para a segurança e a certeza jurídica. Considera-se que seria vantajoso que o licenciamento das atividades ruidosas temporárias fosse regulado num único diploma, uniformizando-se limites horários, circunstâncias determinantes do consentimento da atividade e aspetos procedimentais.

[54] Cfr. observações tecidas supra, a p. 25.

A tendencial eliminação de atos permissivos de operações urbanísticas, atividades económicas e da abertura de estabelecimentos, aliada à precariedade dos recursos humanos e materiais dos municípios, em época de maior rigor orçamental, pode implicar, na prática, a liberalização de atividades económicas, por se revelar a Administração incapaz de reprimir atividades desenvolvidas à revelia dos requisitos legais e regulamentares.

Estima-se um aumento das queixas por incomodidade, tendo em conta que os inconvenientes imputados à prestação de serviços e exploração de estabelecimentos são de algum modo sopesados no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou de autorização, que contemplam a imposição de condicionalismos, destinados a minorar ou a debelar os efeitos indesejáveis para terceiros.

Atente-se a que, ao regular a instalação simplificada de estabelecimentos e atividades ruidosas (Decreto-Lei n.º 48/2011), o legislador abre portas à dispensa dos requisitos previstos no Regulamento Geral do Ruído. Este aspeto suscita particular apreensão, pondo em causa a proteção dos terceiros lesados por uma concreta exploração ruidosa, cujo responsável beneficie da dispensa da aplicação dos requisitos acústicos. Nestes casos, resultará excluída a adoção de providências administrativas para controlo do ruído, apenas podendo os lesados recorrer aos meios judiciais de proteção de direitos privados.

7. Medidas de polícia administrativa do ruído

É da proteção dos direitos moradores que há de cuidar o Provedor de Justiça, e é pela proteção do interesse público na tranquilidade e sossego que o município deve tomar partido, sem embargo do interesse legalmente protegido dos agentes económicos a desenvolverem a sua atividade, nos quadros definidos pela lei e a bem do interesse geral (artigo 61.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

Um problema recorrente no tratamento das queixas submetidas ao Provedor de Justiça prende-se com a circunstância de os munícipes promotores de atividade ruidosa alvo de uma queixa, quando confrontados com notificação para apresentação de relatório demonstrativo do cumprimento do critério da incomodidade sonora, se absterem, frequentemente, de dar cumprimento ao determinado no prazo fixado, beneficiando de sucessivas dilações. Ora, nestas situações, persistindo a exploração reclamada, sem que se mostre devidamente fundamentado, mediante a realização de ensaios de ruído, de acordo com os procedimentos e a normalização aprovada, o prejuízo para o interesse público, vêm as câmaras municipais postergando a tomada de providências restritivas. Não se dispondo o promotor da atividade que é fonte de incomodidade para terceiros a avaliar os níveis de ruído produzidos, nos termos determinados pela entidade com poderes de superintendência técnica, sem que se verifique circunstância justificativa dessa omissão, poderá subsistir, por um período demasiado prolongado

ou por tempo indefinido, o prejuízo para os moradores que reclamem a reposição do descanso no período noturno.

A certificação, por entidade devidamente acreditada, dos requisitos acústicos dos edifícios e, bem assim, dos limites acústicos aplicáveis por força dos artigos 11.º e 13.º do RGR (limites de exposição e critério de incomodidade), não têm amiúde lugar no âmbito de um procedimento administrativo de controlo prévio, seja porque as câmaras não verificam o cumprimento daqueles parâmetros[55], seja porque a lei parece bastar-se com a emissão de declarações de conformidade e de termos de responsabilidade. Ficou já demonstrada a escassez dos meios humanos e técnicos afetos à fiscalização da legislação do ruído, não se encontrando a larga maioria dos municípios providos de recursos idóneos ao exercício de uma pronta fiscalização.

Em face do exposto, sugere-se que seja ponderada uma solução legal que estabeleça que, em caso de queixa por incomodidade ruidosa, o responsável pelo equipamento, atividade ou estabelecimento reclamado seja onerado com o dever de fazer prova bastante dos requisitos previstos no regulamento geral do ruído, num prazo razoável.

Expirado o prazo sem que a prova seja exibida, ficaria a câmara municipal vinculada a adotar medida provisória que ponha termo à incomodidade, cujos efeitos perdurariam até que fosse demonstrada a improcedência do prejuízo para a tranquilidade. A notificação da necessidade de ser feita a pertinente prova, em prazo determinado,

[55] e, no que concerne ao artigo 11.º, se abstêm de delimitar, em sede de planeamento, zonas sensíveis e mistas.

conteria desde logo a advertência de que o incumprimento implicaria a suspensão do funcionamento do equipamento, da atividade ou do estabelecimento. De outro modo, a inércia do promotor do incómodo, secundada pela inércia municipal, beneficiará os interesses daquele, em manifesto detrimento do que se declara lesado.

8. Instrumentos de gestão territorial, mapas de ruído e planos de ação

Em termos gerais, é deficiente o cumprimento das exigências que o RGR impõe às câmaras municipais em sede do planeamento territorial, apenas sendo de referir como aspeto positivo o facto de pouco menos de 3/4 dos municípios disporem de mapas de ruído.

No restante, constata-se que os planos municipais não têm vindo a tomar em devida conta as preocupações de qualidade do ambiente sonoro ao definirem as regras de utilização do solo e de distribuição de atividades.

Por um lado, os planos abstêm-se de proceder à determinação de zonas sensíveis, prioritariamente dirigidas para a função habitacional e nas quais é intensificada a proteção contra o ruído ambiente, chegando até o município de Lisboa, novo PDM, a pôr de lado tal categoria. De sublinhar que o défice na classificação de zonas sensíveis e mistas

compromete o exercício da fiscalização preventiva prevista no RGR, designadamente no artigo 12.º, n.º 6, e no artigo 13.º. [56]

Ora, a experiência na instrução dos processos abertos com base em queixas dirigidas a este órgão do Estado com fundamento em incomodidade ruidosa revela uma incipiente aplicação das disposições que se contêm nos artigos 12.º, n.º 6 e 13.º, n.º 1 do RGR, em termos que nos induzem a concluir pela sistemática desaplicação destes preceitos, em desconsideração dos fins que os norteiam.

Por outro lado, é impressivo verificar (i) que apenas seis municípios dispõem de plano de redução de ruído, cujo objetivo é a melhoria das situações de excesso de ruído ambiente, e (ii) que a apresentação de relatório sobre ambiente acústico apenas ocorreu em 25 municípios.

Também no que respeita à elaboração de mapas estratégicos de ruído e de planos de ação relativos a grandes aglomerações se conclui pelo não cumprimento, por parte dos municípios, das obrigações calendarizadas no Decreto-Lei n.º 146/2006, de 31 de julho.

[56] O RGR interdita o licenciamento, ou a autorização, de novos edifícios destinados a habitação, escolas, hospitais ou similares e a espaços de lazer nas situações em que ocorra a violação dos valores limite de exposição ao ruído fixados no artigo 11.º do RGR. Ora, neste artigo 11.º estabelecem-se diferentes valores em função da classificação de uma zona como mista ou sensível e consoante o período referência diurno/entardecer/noturno. Também a instalação e o exercício de atividades ruidosas permanentes em zonas mistas, nas envolventes das zonas sensíveis ou mistas ou na proximidade de recetores sensíveis isolados depende do cumprimento dos valores limite fixados no artigo 11.º, para além do cumprimento do critério de incomodidade.

Deverá ponderar-se recomendação ou sugestões sobre estas questões, com o propósito de que as câmaras municipais, mediante a alteração dos planos de ordenamento existentes ou a elaboração de novos planos, venham a cumprir as obrigações que a legislação nacional e europeia lhes impõe no sentido de garantir e desenvolver os padrões de qualidade em matéria de ruído ambiente.

9. Ruído de vizinhança

Julgamos que, sem prejuízo da atividade de mediação levada a cabo nos julgados de paz, a criação de gabinetes municipais de mediação entre vizinhos não contenderia com a reserva da função jurisdicional. O gabinete procura mediar o conflito persuadindo a uma solução, sem contudo decretar ou impor medidas. Não decide, nem condena. Seria profícuo conhecer o desempenho deste gabinete, na perspetiva de ponderar a sua eventual extensão a outros municípios.

Seria igualmente de incrementar o encaminhamento dos que se dizem lesados por ruído proveniente de atividades domésticas levadas a cabo por vizinhos, ou por ruído com origem em animal ou coisa à guarda dos vizinhos, para os julgados de paz, privilegiando-se nestas situações o exercício da mediação.

10. Boas práticas e modificações normativas

No termo da análise dos elementos recolhidos e tratados estatisticamente no Relatório sobre o Inquérito que vem apresentado, pudemos identificar exemplos de boas práticas administrativas desenvolvidas em algumas câmaras municipais. Por outro lado, muitas das anteriores intervenções do Provedor de Justiça, seja através das recomendações formuladas, seja por meio de sugestões, observações e chamadas de atenção, permitem, sem dúvida, discernir outras tantas contribuições para o aperfeiçoamento da aplicação das normas e legais e regulamentares sobre o ruído. Houve oportunidade, bem assim, de refletir criticamente acerca de aspetos desse mesmo direito aplicável e que, ao longo do Relatório, foram recenseados. Considerou-se que, em face das especiais incumbências do Provedor de Justiça, quer no aperfeiçoamento da atividade administrativa, quer no incremento da qualidade das leis e regulamentos, seria útil apresentar um Caderno de Boas Práticas Administrativas a enviar a todos os municípios e à Associação Nacional de Municípios Portugueses, de par com um conjunto de sugestões de natureza legislativa a apresentar ao Governo, através da Senhora Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Senhor Ministro da Administração Interna.